



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

## 읍면동 거버넌스 모델에 관한 연구

- 지방행정체제개편위원회 주민자치회 모형  
비교 평가를 중심으로 -

2012년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

김 진 희



# 읍면동 거버넌스 모델에 관한 연구

- 지방행정체제개편위원회 주민자치회 모형  
비교 평가를 중심으로 -

지도교수 이 승 중

이 논문을 행정학석사학위 논문으로 제출함.

2012년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 진 희

김진희의 행정학 석사논문을 인준함.

2012년 6월

위 원 장 권 혁 주 (인)

부위원장 고 길 곤 (인)

위 원 이 승 중 (인)



## 국문초록

민선 지방자치 실시 이후, 학계·시민단체 및 지방자치단체에서는 주민자치 강화 필요성을 제기하고 제도적 보완책 마련 요구하여 왔다. 이에 18대 국회에서는 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 제정하고 지방행정체제개편위원회를 구성하여 한국식 주민자치 모델을 개발을 위한 논의가 활발히 진행 중이다.

따라서, 본 연구에서는 읍면동 거버넌스 모델 도출을 위해 지방행정체제개편위원회에서 논의 중인 주민자치회 모델안을 중심으로 살펴보았다.

우리나라 환경에 적실한 주민자치기능 강화를 위한 모델안 도출을 위해 개편위원회에서의 쟁점사항들 위주로 검토하되, 근린거버넌스 실현에의 적합성, 현재 읍면동 및 주민자치센터 운영상 문제 극복가능성, 일본의 자치회 및 영국의 패리쉬 등 해외사례에서의 시사점 등을 토대로 분석하였다.

우선, 근린거버넌스 이론 중 Lowndes & Sullivan의 유형 중 근린역량강화모형을 실현하고, 이를 위해 Kooiman의 공동 거버넌스 실현을 위해서는 주민자치회가 행정과의 관계에서 지역사회를 대표하고, 지역사회를 형성해나가는 리더로의 역할을 충분히 수행하며, 평등한 기반 위에 다양한 수단을 통해 지역사회의 참여를 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 공동거버넌스 실현을 위해서는 읍면동 단위에서 수평적 협력관계 형성에 유리하여 다양한 수단의 참여가 이루어지기 용이하며 지역공동체 형성에 유리한 협력형이 가장 적합할 것으로 보인다. 또한, 모형과 관계없이 주민자치위원들의 선출방식을 합리화하고 교육 등을 통해 지속적인 역량을 강화하며 법적 근거 및 재원확보 등 기반확보가 중요할 것이다.

다음으로 현재 읍면동단위 주민자치의 문제점으로는 읍면동의 주민자치 지원기능이 부족하다는 점, 민관 및 민간간 원활한 협력이 이루어지지 않고 있다는 점, 주민자치센터가 주민자치 역할을 못하고 있다는 점, 주민자치위원회의 애매한 성격, 주민자치위원의 자질 등이 지적되고 있다. 통합형은 읍면동단위 주민자치 지원기능이 부족한 상황하 사무기구 기능까지 수행할 여력이 없으며, 여전히 반관반민의 애매한 성격을 갖게 되고, 광범위한 위임위탁업무를 수행하게 되어 민관 및 민간간 협력관계 형성과 자치기능 활성화

에 부적합하다 할 것이다. 또한, 읍면동 근린단위의 접근성을 확보하고 지역민들의 의식수준과 여타 민간자원 간 차별성 및 협력관계 등을 고려할 때 시군구단위의 주민주도형보다는 협력형이 보다 적합할 것이다. 주민자치위원의 자질문제는 개편위원회에서 논의된 바와 같이 선출방식을 다양화하고 주기적 역량강화를 위한 교육을 법적으로 보장함으로써 해결할 수 있을 것이다.

끝으로 일본의 자치회와 영국의 패리쉬와의 비교를 통해 거버넌스 모델을 분석해보았다. 행정과의 관계 및 기관구성 부문에서는 모형별 일부 차이를 보이는바 자원봉사자 및 유급 사무직원을 두도록 하므로 협력형 및 주민주도형과 일치되며, 행정과의 관계에 있어서도 대등한 협력관계를 형성하고 비행정적 분야에 한해 위탁을 수행한다는 측면에서 협력형 및 주민주도형과 유사하다 할 것이다. 그밖에 개편위원회에서 논의 중인 설치단위, 구성원, 재원 등 대부분의 내용들은 유사하다.

이러한 분석을 토대로 바람직한 거버넌스 모델안은 기본적으로 협력형을 근간으로 하여 별도의 독립된 단체로 설립하되, 읍면동 단위로 1개 설치할 원칙으로 한다. 주민자치위원은 역량강화를 위하여 선출방식을 합리화하고 자격요건을 엄격화하며 주민자치회연합회 등은 필요시 설치토록 한다. 그 기능은 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항과 비행정적 분야에 관한 위임 및 위탁에 관한 사항에 대해 읍면동 단위 수평적 관계에서 협의·심의토록 한다. 그밖에 시범실시에 관해서는 행정안전부와 협의하여 결정토록 하며, 현재의 주민자치위원회를 폐지하되 주민자치회로 확대·개편하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 주민자치회의 성공적 정착을 위해서는 법과 제도적 기반이 중요하며, 주민자치회에 관한 법적 근거는 지방행정체제개편에관한특별법이므로, 특별법의 취지를 고려하는 것이 중요할 것이다. 또한, 새로운 제도의 도입 및 정착을 위해서는 범국민적 공감대형성이 중요하다 할 것인데, 여전히 기본적인 모형에 관한 합의가 이루어지지 못하고 있으므로, 지속적인 심도있는 논의를 통해 구체적인 부문까지 어느 정도의 합의를 이뤄 제도의 성공적 정착을 도모해나가야 할 것이다.

키워드: 주민자치, 읍면동, 지방행정체제개편위원회, 근린거버넌스, 협력형  
학 번 2006-22457

## 목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
1. 연구배경	1
2. 목적	3
제2절 연구대상 및 연구방법	3
1. 연구대상	3
2. 연구방법	4
제2장 읍면동 거버넌스에 관한 이론적 고찰	5
제1절 근린 거버넌스	5
1. 개념	5
2. 유형	7
제2절 선행연구의 검토	10
제3절 분석틀	13
제3장 읍면동 현황 및 문제점	15



제1절 읍면동 기능개편 추진경과	15
1. 읍면동 기능전환('99, '02)	15
2. 주민생활지원서비스 전달체계 개편('07)	17

제2절 현황	20
1. 읍면동 행정체제	20
2. 주민자치센터	24

제3절 문제점	26
1. 읍면동	26
2. 주민자치센터	27

제4장 해외사례 분석	30
-------------	----

제1절 일본의 자치회	30
-------------	----

제2절 영국의 패리쉬	32
-------------	----

제5장 주민자치회 모형 분석	37
-----------------	----

제1절 개요	37
--------	----

제2절 주요내용	38
1. 협력형	38
2. 통합형	55
3. 주민조직형	63

제3절 주민자치회 모형 주요특징 비교	69
----------------------	----

제6장 읍면동 거버넌스 모델 연구	72
--------------------	----

제1절 개 요	72
---------	----

제2절 주민자치회 모델간 비교	72
1. 참여민주주의적 관점	72
2. 공동거버넌스 구현 측면	74
3. 행정서비스의 효율적 전달	75
4. 주민자치기구로의 위상	76
5. 책임성 관점	78
6. 한국적 상황에서의 적실성	79

제3절 거버넌스 모델안 도출	80
1. 주민자치회 모델간 비교평가	80
2. 거버넌스 모델안	83

제7장 결론	85
제1절 연구결과의 요약	85
제2절 본 연구의 한계 및 향후 연구방향	86
참고문헌	88

## < 표 차례 >

<표 2- 1> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수	4
<표 2- 2> Lowndes and Sullivan의 근린거버넌스 유형	7
<표 3- 1> 동사무소의 이관사무 및 강화기능	14
<표 3- 2> 읍면동의 고유사무와 위임사무 구분	16
<표 3- 3> 읍면동 사무성질별 구분	17
<표 3- 4> 읍면동 행정체제 일반현황	17
<표 3- 5> 읍면동의 주민자치센터 설치 현황	19
<표 3- 6> 주민자치위원 직종별 구성분포	20
<표 3- 7> 주민자치센터 프로그램	21
<표 5- 1> 주민자치회 사무 예시	35
<표 5- 2> 읍면동 인구현황	37
<표 5- 3> 주민자치위원 선출방법	38
<표 5- 4> 현 주민자치위원회와의 비교	44
<표 5- 5> 주민자치회 법적성격에 따른 구분	52
<표 5- 6> 주민자치회 모형 주요 특징 비교	57
<표 6- 1> 주민자치회 모형간 비교평가	67

## < 그림 차례 >

[그림 2-1] 분석틀	11
[그림 5-1] 협력형 기본모형	31
[그림 5-2] 통합형 기본모형	45
[그림 5-3] 주민조직형 기본모형	51

## 제1장 서론

### 제1절 연구배경 및 목적

#### 1. 연구 배경

그간, 민선 지방자치의 실시와 함께 학계, 시민단체는 물론 지방자치단체에서도 주민자치 강화 필요성을 제기하고 제도적 보완책 마련 요구하여 왔다. 18대 국회에서는 지방행정체제 개편 특별위원회<sup>1)</sup>를 구성하여 특별법 제정하였으며, 우리의 지역실정에 맞는 한국식 주민자치 모델을 개발하여 읍면동 행정기능을 점진적으로 주민자치기구에 이양할 필요성이 제기되고 있다. 지방행정체제개편에 관한 특별법<sup>2)</sup>은 주민자치기구로 주민자치회 설치·운영에 대해 설치시기·구성·재정 등은 개편위원회에서 마련하여 따로 법률로 제정하도록 규정하되, 주민자치회 설치 및 운영에 참고하기 위하여 행정안전부장관이 시범실시를 하도록 하고 있다.

특별법상 주민자치회는 현장 중심의 행정서비스 제공을 위한 읍면동 권한과 기능 강화 따른 대응에 대한 필요로 제기되었다. ‘99년 읍면동 기능전환 추

---

1) ‘10. 4월 구성된 18대 국회 지방행정체제 개편 특별위원회에서는 주민자치회 설치 필요성에 대하여 전체적으로 공감하며 우리의 지역 실정에 맞는 한국식 모델을 개발하여 읍면동 행정기능을 점진적으로 주민자치회에 이양할 필요성 제기하면서 주민자치회의 설치단위, 설치시기, 기관구성 등은 개편위원회에서 연구하여 따로 법률로 제정하도록 규정하도록 하고 주민자치회의 시범실시는 통합 지방자치단체에 국한하지 않고, 여건이 형성된 지방자치단체부터 점진적으로 추진하도록 논의하였다

2) 【지방행정체제개편에 관한 특별법】

제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정 구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계법령, 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

부칙 제4조(읍·면·동 주민자치회의 시범실시) 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

진 이후 읍면동의 행정기능이 축소되었으나 현실적 여건으로 일부사무가 시군구로부터 재이관<sup>3)</sup>되었으며, 보건·복지·주거 등 주민생활지원기능이 부각되고 행정지시(협조)에 의한 보조적 사무도 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 지역적 특성 및 주민의 접근성을 고려하여 현장 중심의 주민생활지원이 가능하도록 읍면동의 권한과 기능을 강화할 필요가 제기되는 것이다.

또한, 민선자치 실시 이후 지역밀착형 행정서비스가 제공되고 주민참여예산제, 살기좋은 지역만들기사업 등 행정예의 주민참여 기회가 확대되었으나, 주민들의 관심이나 역량 부족으로 참여가 제한적이어 왔던바, 행정에 대한 수동성·의존성을 탈피하고 변화된 읍면동 기능 수행에 주민들이 적극적인 역할을 할 수 있도록 주민자치의 제도화가 필요하다. 고객으로서의 주민에서 적극적인 동네 설계자로의 변화를 추구하는 주민들은 주민자치센터의 설치로 주민들의 문화여가에 대한 욕구 충족과 지역에 대한 관심이 확대되는 계기가 마련되었으나, 프로그램이 특정 분야에 편중<sup>4)</sup>되고, 운영 또한 공무원에게 지나치게 의존하고 있는 실정이라 하겠다 또한, 현재 읍면동단위로 많은 주민조직이 활동하고 있으나, 주민자치위원회를 중심으로 결집되기 보다는 단체별로 제각기 활동하고 있어 활동영역이나 내용이 중복되고 있는바, 학교·복지기관·민간단체 등 지역 내 자원과 조직을 유기적으로 연결하여 읍면동을 대표하는 주민자치조직을 구성함으로써 주민들간의 유대감을 형성하고 지역문제를 공동으로 해결이 가능해 질 것으로 기대한다,

그리고 현재 추진하고 있는 지방행정체제 개편은 시군구 통합에 따른 기초자치단체의 광역화 및 특·광역시 자치구·군 개편은 지방자치단체의 효율성을 제고할 수 있으나, 반대로 민주성을 약화시킬 우려가 있으므로, 읍면동 주민자치 강화를 통해 지자체와 주민과의 간극을 좁혀 민관의 유기적 협력 관계를 도출하고, 일부 행정서비스의 경우 주민이 공급자이자 수혜자로 활동할 수 있도록 역할을 부여할 필요가 있는 것이다

---

3) 읍면동별로 차등이 있으나 자율방범대·읍면동정 자문위원회 운영, 방역소독 등의 사무 재이관(읍면 42개, 동 34개 / '11년 22개 읍면동 샘플조사)

4) 전국 주민자치센터 프로그램 운영 비중('11년)

- 문화여가(49%), 시민교육(21%), 지역복지(11%), 주민자치(7%), 기타(12%)

## 2. 목적

본 연구에서는 근린단위의 자치를 활성화하기 위한 읍면동 거버넌스 모델을 제시하고자 한다

이를 위해 현재 읍면동 단위의 자치조직인 주민자치센터 운영현황 및 문제점 등을 고려하여 지방행정체제개편위원회에서 논의 중인 주민자치회 안을 기본 토대로 분석하겠다. 개편대안별 주요 논의사항 및 쟁점사항에 대해 읍면동 거버넌스에 관한 이론을 통한 분석, 일본과 영국 등 주민자치에 관한 해외사례 분석을 통한 시사점 도출, 현행 읍면동 주민자치의 문제점 극복가능성 등을 종합적으로 고려하여 개편위원회의 심도있는 논의내용과 의견수렴과정을 토대로 현재 개편위원회에서 논의 중인 주민자치회 모형을 분석하여 바람직한 발전방안을 제시해보도록 할 것이다.

또한, 주민자치회의 성공적 정책집행을 위한 시범실시 방안도 아울러 살펴보고자 한다

## 제2절 연구대상 및 연구방법

### 1. 연구대상

본 연구는 2012년 1월 현재 전국 3,482개 읍면동 단위 주민자치센터의 운영 현황 및 문제점을 분석한다. 또한, 주민자치센터 이외 지역별 주민자치조직에 대해서도 아울러 분석하도록 할 것이다.

또한, 주민자치회는 지방행정체제특별법상 규정된 것을 의미하며, 설치 및 운영방안에 관한 연구는 현재 지방행정체제개편위원회 근린자치분과위에서 연구용역 및 수차례 TF, 현장방문 등을 통해 마련 중인 안을 토대로 분석하되 기본모형으로 제시된 통합형과 협력형 그리고 주민조직형의 비교연구를 중심으로 한다.



## 2. 연구방법

본 연구는 주민자치 관련 선행연구 및 문헌자료 분석, 행정안전부 정책자료 및 지방행정체제개편위원회 회의자료 등을 토대로 면밀한 분석을 실시하되, 필요한 경우 전문가 조언을 참고한다

우선, 읍면동 단위 주민자치 활성화 관한 선행연구 및 문헌자료 등을 분석하여 근린거버넌스 등 이론적 토대를 마련하고 주민자치 관련 해외사례 연구를 통한 시사점을 도출한다.

둘째, 기 행정안전부 정책자료 등을 참고하여 읍면동 행정체제 및 주민자치센터 등 운영 현황 및 그간 정책추진 내용과 문제점 등을 분석한다.

셋째, 지방행정체제개편위원회, 특히 근린자치분과위 중심으로 논의 중인 읍면동 주민자치회 모델안에 관한 그간 연구용역 결과, 공청회 내용 등 의견수렴 과정 및 주요 논의내용 특히, 통합형과 협력형 및 주민조직형 등 기본모형을 중심으로 그간 다양하게 논의된 사항들 중 위원간 이견을 보인 사항을 중심으로 면밀히 분석한다

필요한 경우, 전문가 조언을 구하여 보다 바람직한 읍면동 주민자치회 설치 및 운영방안을 강구하여 지역주민 중심의 지역문제 해결과 발전을 주도하는 체제를 구축하는데 필요한 정보를 수집한다

## 제2장 읍면동 주민자치회에 관한 이론적 고찰

### 제1절 근린 거버넌스<sup>5)</sup>

#### 1. 근린거버넌스의 개념

풀뿌리 주민자치 단위로 주목받는 ‘근린’ (neighborhood)은 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 대면적이고 비공식적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소’를 의미한다(Davies and Herbert, 1993: 1). 우리사회에서는 일상적으로 ‘동네’라는 말로 통용되기도 한다. 실제 근린 규모의 형태와 성격은 국가 또는 지역에 따라 차이를 보일 수 있는데, 우리나라의 경우 읍면동 및 통리의 평균 주민수는 아래의 표와 같다

<표 2-1> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수(2011년 1월 현재)

	읍	면	동	리(읍)	리(면)	통(동)
평균인구	20,981	4,250	19,845	561	179	732

자료: 행정안전부(2011)의 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구현황’을 기초로 산정

다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대사회 문제를 정부나 시장과 같은 단일행위자나 부문이 해결하는 데는 한계가 있다는 반성 속에 등장한 개념이 ‘거버넌스’이다. 거버넌스는 다양하게 정의 내려진다.<sup>6)</sup> 이러한 정의들의 공통분모는 거버넌스가 ‘governing의 방식’과 관련된다는 것이다(유민봉, 2005). governing을 집단 활동을 조정하고 규율하고 해결하는 ‘통치’의 의미로 해석한다면, 거버넌스는 ‘통치방식’ 또는 ‘통치과정’의 의미를 갖는다. 통치방식은 항상 존재해왔기 때문에 거버넌스 개념은 새삼스러운 것이 아닐

5) 근린 거버넌스에 관한 이론적 논의는 2012.2 지방행정체제개편 학술세미나에서 발표한 박현근 교수의 읍면동 근린자치의 방향과 과제라는 자료를 참고하여 정리하였다.

6) Rhodes(1996: 1997)는 거버넌스를 ‘정부가 의미하는 바가 변화하고 있음을 암시하는 새로운 통치과정(process of governing)’으로 보고, ‘자기조직화하는(self-organizing) 조직간 네트워크’로 정의내리고 있다. Kooiman(1993: 2)에 따르면 거버넌스란 ‘사회적·정치적 행정적 행위자들의 통치활동에서 도출되는 패턴’을 의미한다. Jessop(1998: 29)에게 있어서 거버넌스는 ‘대화’ 중심적이고 자기조직적인 네트워크, ‘교환에 의존하면서 무정부(anarchy)적 성격을 띤 시장, ‘명령’에 의존하는 계층제적 국가와 같은 독립적 사회적 관계들의 형태를 말한다.

수 있다. 다만 과거의 거버넌스가 정부주도의 일방적이고 통제 중심적 통치를 강조했다면, 현대사회의 거버넌스는 사회를 구성하는 다양한 부문의 참여와 협력을 기반으로 한 통치방식을 강조한다.

현대사회문제 해결을 위해 새롭게 조명되고 있는 부문이 ‘시민사회’이고, 시민사회의 대표영역이 바로 ‘지역사회’이다. 사회문제해결 또는 통치방식에 있어서 지역사회 역할과 책임이 강조되면서 등장한 개념이 ‘지역사회거버넌스’(community governance)이다. 지역사회거버넌스는 개인수준을 벗어나 지역사회 단위의 역량강화 또는 민주화와 같이 높은 수준의 민주화에 초점을 두는 특별한 형태의 ‘정치적 거버넌스’(political governance)이다(Sullivan, 2001; Somerville, 2005b). 이것은 주민들의 직접통제, 또는 근린포럼 또는 지역사회의회(communitary council)와 같은 제도를 통해 지역사회 쟁점들을 공중들이 직접 다룰 수 있는 참여 및 결정 권한을 부여하는 것과 관련된다. 이와 같은 지역사회 단위의 공중의 역량강화는 새로운 민주적 준거틀과 함께 지금까지 지역사회를 대신해서 지방정부가 맡아왔던 활동범위의 수정을 요구한다. 지역사회를 의사결정과정의 중요한 ‘이해당사자’(stakeholder)로 간주하게 되면서 지역사회거버넌스는 ‘역량강화된 참여적 거버넌스’(empowered participatory governance)의 성격을 띠게 된다(Somerville, 2005b).

지역사회거버넌스 논의에서 중요한 것은 지역의 규모이다. ‘지역사회’ 개념이 내포한 ‘유대감’의 형성가능성을 고려하게 되면서 지역사회거버넌스는 상대적으로 작은 지리적 규모에 초점을 둔다. 통상적으로 거주지를 매개로 한 최소의 지역사회 공간단위라 할 수 있는 ‘동네’ 또는 ‘근린’이 거버넌스 형성의 핵심단위가 된다. 지역사회거버넌스를 대표하는 근린거버넌스는 근린이라는 ‘지역의 하위수준(sub-local level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 ‘근린주민들이 자신의 근린에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정’(Somerville, 2005a: 2) 등으로 정의된다. 근린거버넌스 역시 근린 공간을 매개로 지역사회가 정부, 시장의 이해당사자들과 함께 지역사회문제를 해결해나가는 모습을 기술하는 경험적 의미와 세 부문의 적절한 관계형성과 개입을 통해 문제를 해결해야한다는 처방적 의미를 모두 가지게 된다.

본 연구에서는 현재 읍면동 단위로 설치된 주민자치센터를 적극 활용하기 위해 읍면동 단위로 근린의 개념을 정의하기로 한다.

## 2. 근린거버넌스 유형

### 1) Lowndes and Sullivan의 근린거버넌스 유형

근린거버넌스는 정치적 또는 관리적 권한이 근린수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 근린수준 행위자들의 역량강화(empowerment)와도 관련된다. 이 때 권력 또는 권한을 누가 얼마만큼 얻는가는 역량강화의 목적과 설계에 따라 달라진다. 역량강화를 위한 제도차원에서도 근린거버넌스는 주민에 대한 단순한 정보제공, 주민상담(consultation), 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다. 결과적으로 어떤 유일한 형태의 근린거버넌스가 존재하는 것이 아니라 정책 또는 정치적 목적에 따라 형태를 달리하는 제도적 장치들이 존재하거나, 상황에 따라서는 서로 다른 제도적 장치의 결합의 형태를 취할 수 있다.

최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 아래의 표에 나타난 것과 같이, 네 가지 근린거버넌스 유형을 제시하고 있다. 이상형(ideal type)으로 볼 수 있는 이들 유형들은 근린역량강화(neighbourhood empowerment), 근린정부(neighbourhood government), 근린관리(neighbourhood management), 근린파트너십(neighbourhood partnership)을 포함한다. 각각의 모형은 ‘왜 근린이 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?’와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영한다.

첫째, 근린역량강화모형은 ‘시민원리’ (civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 근린단위의 거버넌스가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초한다. 이 모형은 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다. 근린수준에서의 시민참여와 ‘발언’ (voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여한다. 중요한 리더십 역할은 시민과 지역사회 참여를 활성화하고, 촉진하는 것이다. 제도적으로 근린역량강화는 주민상담, 포럼, 근린서비스의 공동생산과 같은 근린수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취한다.

둘째, 근린정부모형은 ‘정치적 원리’를 적용하는 것으로서, 주민욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 공식적 대의의사결정 구조를 근린수준에 도입하는데 초점을 둔다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정

지역의 하위수준에서 선출직 공직자(정치인)들의 권한과 책임의 확대를 강조한다. 근린정치의 근접성과 적실성은 선출직 공직자와 대의민주주의제도의 신뢰회복을 위한 중요한 기반이 된다.

셋째, 근린파트너십모형은 ‘사회적 원리’를 적용한 유형이다. 사회적 원리는 시민후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둔다. 근린파트너십은 지역 사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 근린수준에서의 통합된 서비스를 강조한다. 근린파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다. 근린파트너십에서 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장(chair)의 역할이다.

넷째, 근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’를 강조한다. 근린관리는 시민의 역량강화를 추구하기보다는, 시민선택을 위한 다양한 대안을 만들어 내거나, 실질적 경쟁이 없는 공공부문의 현실 속에서 서비스현장과 성과지표를 통해 대리적 시장정보를 제공하는 등 시민의 선택 메커니즘을 강조한다. 이처럼 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

<표 2- 2> Lowndes and Sullivan의 근린거버넌스 유형

	근린역량강화	근린정부	근린파트너십	근린관리
기본원리	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
	직접적 시민참여와 지역사회 관여를 위한 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	서비스전달에 대한 총체적(holistic)·시민 중심적 접근; 시민을 중심으로 서비스를 설계하는 것	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	대응성을 보여주는 책임있는 의사결정	시민후생(well-being)과 재생	효과적 지역서비스전달

민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	파트너: 총성	소비자: 선택
리더십 역할	주도자 (animateur), 촉진자(enabler)	의원(councillor), 소시장장 (mini-mayor)	중개인(broker), 의장(chair)	기업가 (entrepreneur), 감독자(director)
제도유형 (영국)	포럼, 공동생산	타운의회(Town councils), 지역위 원회 (area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 헌장

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)과 Durose and Richardson(2009: 34)을 통합함

## 2) Kooiman의 근린거버넌스 유형

Kooiman(2005)은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스’, ‘자율거버넌스’(self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance)의 세 유형으로 구분한다. 국가관료제로 대표되는 ‘계층적 거버넌스’는 사회적 상호작용 형태 중에서 가장 수직적이며 공식화된 형태로서, 중앙의 ‘통치자’(governator)가 집합체 형성과 대표 과정을 지배하는 하향식 거버넌스이다. 반면, 사회적 독립체가 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 ‘자율거버넌스’는 참여구성원 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. ‘공동거버넌스’는 상호(mutual)형성과 상호대표의 과정을 통해 한 집합체가 다른 집합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 거버넌스를 중시한다.

근린에서 형성되는 집합체 형태를 ‘주민조직’으로 가정하고, 거버넌스 유형별로 특징들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 계층적 거버넌스는 근린단위 집합체(주민조직) 형성과 대표과정이 국가 또는 지방정부에 의해 주도되면서 지역주민들에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우이다. 계층적 거버넌스의 장점은 규모를 가로질러 하향식으로 하나의 위계조직 안에 수직적 통합이 달성될 수 있는 점이다. 이렇게 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구와 같은 성격을 띤다. 주민들이 거버넌스에 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 가지지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높다. 또한 일반적으로 정부에 의해 조정 받는 지역사회 리더들 격인 소수 ‘인사이드’ 참여

자들과 ‘아웃사이더’ 비참여자들로 구분되고, 참여가 예상되는 ‘통상적 용의자들(참여가 예상되는 사람들)’ (usual suspects)만이 거버넌스 활동에 높은 비율로 관여하게 된다.

둘째, 자율거버넌스는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조한다. 결과적으로 이 유형에서는 근린단위 주민들의 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 근린에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 형성된 주민조직이 외부에 대해서 근린을 대표하게 된다. 여기서 주민조직의 형태는 근린에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼과 같은 형식을 취하게 된다.

마지막으로 근린제도 형성과 대표가 정부와 비정부 기구 공동으로 이루어지는 경우를 생각해볼 수 있다. 공동거버넌스에서는 지방정부와 근린단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 된다. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여한다. 공동거버넌스가 효과적이기 위해서는 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율적 공적 공간이 필요하다. 그러한 ‘대중의 공간’ (popular spaces)이 존재할 때, 공동거버넌스의 의제 또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높다.<sup>7)</sup>

## 제2절 선행연구의 검토

그간의 선행연구는 주민자치활동 및 참여를 강화가 필요하다는 것으로 주민자치센터의 필요성에 대한 연구로부터 주민자치센터 구축 이후로는 주민자치센터가 본래의 취지대로 운영되고 있지 못한 문제점 및 발전방향에 관한 연구가 많았다. 또다른 연구로 주민생활지원서비스 전달체계의 효율화를 위한 민관협력의 필요성을 연구한 논문도 있다. 즉, 01년 주민자치센터 구축, 07년 주민생활지원서비스 전달체계 개편 등 정부정책에 맞추어 학문적 연구들이 병행된 것으로 보인다

---

7) Cornwall(2004)은 공공참여의 공간을 ‘초대된 공간’(invited spaces)과 ‘대중의 공간’(popular spaces) 두 가지 유형으로 분류한다. 초대된 공간은 어떤 이유가 되었던 참여제도의 원천(origin)이 정부에 의해 제공되었다는 것을 강조하는 개념이다. 이 때 참여주민들은 일종의 초대받은 마음으로 초대해준 정부에 대해 감사하게 된다는 의미를 담고 있다. 반면 대중의 공간은 정부정책에 대해 항의하거나 자신들 또는 연대를 위해 서비스를 생산하는 것과 같이 스스로 동기 부여된 사람들이 함께 하게 되는 활동무대(arenas)를 의미한다.

장준호·이인혁(2001)은 주민자치 활동이 커뮤니티 의식형성에 어떤 영향을 미치는지를 분석하였다. 즉 주민자치 활동을 유형별로 구분하여 분석대상지를 선정하고 커뮤니티 의식변수와 커뮤니티 의식에 영향을 미치는 변수를 추출하여 자료를 수집하였다. 분석결과 주민자치 활동의 참여가 높을수록 커뮤니티 의식이 높게 나타났고 주민자치활동은 지역별로 다르게 나타났는데, 동사무소에서 주민자치센터로의 기능전환과 같은 커뮤니티 활성화를 위한 움직임에 주민자치 활동을 유도하는 것이 커뮤니티 의식을 활성화시킬수 있다고 결론지었다

최근열·장영두(2002)는 지역주민이 지방자치단체의 정책과정에 참여하는 기회가 부족하다는 점에 착안하여 주민자치 제도의 미비와 참여의식의 결여를 해결할 수 있는 지역공동체 확립가능성을 탐색하였다 즉 공동체형성을 이끌어갈 수 있는 주도적 집단이 존재하고, 지역적 정체성이 우선되어야 하며, 이웃과 친숙해질 수 있는 다양한 교류를 통한 근린생활성이 충족되어야 한다고 제안하였다. 또한 공동체 공간을 대폭 확대하는 공유 구조의 개선이 필요하며 주민들의 근린생활을 바탕으로 결속한 지역공동체가 구축되어야 함을 강조하였다.

김종성·신원득(2004)은 기존 주민자치센터 운영의 문제점을 분석하여 운영체제, 주민자치위원회, 전담직원, 주민참여, 운영재원 등의 문제점을 발견하였다, 향후 주민자치센터의 운영주체는 관민협동형-준민간주도형, 민간주도형 순서로 전환되어야 하고, 읍면동 지역특성에 따라 적합한 운영주체와 내부기관을 조합하는 것을 제안하였다

이선미(2005)는 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성에 기여하고 있는가를 실증적으로 고찰하였다. 주민자치센터 박람회의 신청자료를 대상으로 주민자치센터의 조직과 운영의 구체적인 요소들을 분석한 결과 현재 주민자치센터의 조직과 운영이 지역공동체 형성을 활성화하는데 기여하고 있지 못함을 밝혔다. 조직과 운영차원에서 볼 때 주민자치센터는 민주적이고 상호호혜적인 상호작용을 통한 시민성의 교육의 장으로 주민이 평등한 참여의 장으로도 약한 네트워킹을 위한 장으로도 기능하지 못하고 있다고 결론지었다

최진학·김성현·홍준현(2006)은 로컬거버넌스 관점에서 주민자치센터의 역할과 운영방식상의 문제점을 확인하고 원인을 분석하여 주민자치센터의 발전방향을 제시하였다. 경기 군포시 소재 주민자치센터들을 분석대상으로 하여



자원, 파트너십, 외부환경, 주민자치센터의 기능을 중심으로 문제점과 그 원인을 논하였다. 연구결과, 지방자치단체가 주민자치센터의 인프라를 구축하여 주민자치센터가 안정적으로 운영될때까지 적극적으로 재정적 지원을 하여야 하며 주민자치센터에 주민의 관심과 참여를 유도하기 위한 프로그램을 운영하고 자원봉사자의 양성 프로그램을 편성하여 주민들로 하여금 적극적인 참여를 유도하여 자발적인 지역사회 환경을 조성하는 것이 필요하다고 결론지었다

안성수·하종근(2006)은 창원시를 사례로 선정하여 주민자치센터의 운영실태와 바람직한 운영방안을 제시하였다. 즉 주민자치센터 설치현황을 분석하면서 주민자치센터 운영프로그램, 예산, 자원봉사자 등을 기준으로 소개하였다. 연구결과 주민자치센터를 민관이 합동으로 운영하는 운영체제 구축이 필요하고 주민자치위원회 구성과 운영에서 효율성을 강화하며 주민자치센터 본래기능인 주민자치 기능을 강화하는 것이 필요하다고 결론지었다. 특히 주민자치센터에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 안정적인 재정지원을 제도적으로 보장하고 자원봉사자 인력뱅크 구축이 필요하다고 강조하였다.

강창민·양기근·노우영(2007)은 주민자치 기능 강화를 위해 주민들이 지역사회에 관심을 갖는 것이 필요하다고 전제하고 주민자치센터가 주민공동체 의식을 강화하고 주민자치의 훈련장이 된다고 강조하였다. 제주도를 사례로 선정하여 지역특성을 반영한 주민자치센터 특성화 방안을 제시하고 있다. 즉, 현 지역 주민자치센터의 문제점과 지역의 특성을 분석한 후 주민자치센터의 여러기능 중 주민자치기능, 사회복지기능, 지역공동체 관련 기능을 강화해야한다고 결론지었다

김병국·김필두(2007)은 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비방안 중 하나로 민관협력체제를 강화해야 한다고 보면서 기존 민관협력조직의 활용을 강화하고 유사조직의 난립을 정비하는데 초점을 두어야 한다고 본다. 특히 읍면동 사무소에 설치된 기존의 주민자치센터와 주민생활지원과(담당)간 연계나 협력관계를 강화하고 지역내 공공·민간 복지기관간 정보공유 및 연계협력기제를 마련하여 지역내 자원활용의 효율성을 제고시켜야 한다고 주장한다.

곽현근(2007)은 주민참여 여부 및 주민참여 정도에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 대전지역을 사례로 선정하여 지역주민과 주민자치위원을 대상으로 설문조사한 결과, 주민자치센터 프로그램의 양적·질적 개선을 꾀하고 참여자만이 누

릴수 있는 선택적 유인을 확대해나가는 노력이 중요하다고 보았다. 또한 헌신적인 지역사회 리더의 발굴과 육성을 위해 지방자치단체가 지속적으로 관심을 가지고 지원해야 하고 주민자치센터의 자치기능 및 봉사기능이 강화될 수 있도록 지원할 필요가 있다고 보았다.

김필두·류영아(2008)는 읍면동 중심으로 주민자치를 강화하기 위해서는 지방분권의 강화와 주민중심 행정체제 구축을 기조로 하는 지방행정환경의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 읍면동 기능과 역할 재정립, 주민이 중심이 되는 맞춤형의 다양하고 유연한 서비스 전달체계 구축, 시군구와 읍면동간 명확한 역할분담, 민과 관의 유기적 협력체제 구축을 기본방향으로 해야한다고 하면서 기존의 조직인 주민자치센터를 활용하여 주민자치 주체로서의 주민의 역할을 강화하며 다양한 주민자치 활동을 전개하고 기존의 지역사회 주민조직을 통합하여 활용하는 방안이 필요하다고 본다

김병국·김필두(2010)는 주민자치기능 강화를 위한 주민자치회 모델을 제시하면서 지역내 일정한 구역을 단위로 하여 정치성이 배제된 순수한 자치조직으로의 근린자치조직이어야 한다고 한다. 이러한 주민자치회는 지역의 복지·환경·방범 등 구역내 문제를 해결하고 지역주민 상호간 연대와 친목을 도모하는 주민대표 기능, 살기좋은 지역사회를 실현하기 위한 주민상호간 커뮤니케이션 중심조직으로의 주민공동체 기능, 법령에 의해 행정사무 일부를 처리하는 행정사무처리보조 기능 등을 수행할 것을 제시한다.

### 제3절 분석틀

근린거버넌스에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 바탕으로 해서 바람직한 읍면동 거버넌스 모델안 도출을 위해 아래와 같은 분석틀을 제시한다. 즉, 개편위원회에서 논의 중인 주민자치회 3가지 모델을 기초로 하여 6가지 다양한 측면에서의 평가를 통해 연구를 진행하겠다.

#### 1. 주민자치회 모델

주민자치회 모델로 협력형과 통합형 그리고 주민조직형을 제시하고자 하는 바 이는 개편위원회에서 논의중인 사항을 기본으로 하였으며, 주민자치회의

기능 및 행정과의 관계 등에 있어서 각각의 특성을 나타내며 제5장에서 자세히 서술하겠다.

## 2. 평가항목

평가항목은 참여민주주의, 공동거버넌스 구현, 행정서비스의 효율적 전달, 주민자치기구로의 위상 등 6개 지표를 선정하였는바, 이는 앞서 논의한 근린거버넌스에 관한 이론으로부터 도출하였다. 또한, 주민자치회에 관한 지방행정체제개편에관한특별법의 입법취지와 한국적 상황에서의 적실성 등을 추가적으로 고려하였다.

이러한 분석틀을 간단한 그림으로 나타내면 아래와 같다.

읍면동 거버넌스 모델	협력형	평가 By	평가 항목	참여민주주의
				공동거버넌스 구현
	통합형			행정서비스의 효율적 전달
				주민자치기구로의 위상
	주민조직 형			책임성
				한국적 상황에서의 적실성

[그림 2-1] 분석틀

## 제3장 읍면동 현황 및 문제점

### 제1절 읍면동 기능개편 추진경과<sup>8)</sup>

#### 1. 읍면동 기능전환( '99, ' 02)

##### 1) 개요

읍면동의 기능전환은 21세기의 급변하는 행정환경에 부응하고 지방행정의 생산성 향상을 위해 실시되었다. 1999년 2월 기본계획을 수립하고 4월에 기능전환 보완지침 등을 마련해서 도시지역의 동사무소와 농촌지역의 읍면사무소를 1,2단계로 나누면서 도시지역은 2000년까지, 농촌지역은 2001년까지 단계적으로 추진하였다. 현행 읍면동 제도는 존치하되, 그 기능을 주민등록·민원발급·사회복지·민방위 등 주민에게 꼭 필요한 업무만 수행하고, 청소·주택·교통·지방세납부 등 일반 행정업무는 시군구청으로 이관을 추진하였다

읍면동 기능전환의 추진으로 우선 읍면동사무소의 인력과 사무의 시군구청 이관에 의한 신속한 행정의 수행과 중복행정의 방지에 따른 행정의 효율성을 제고하고 주민의 행정서비스 향상 등을 통하여 행정기능을 강화하고, 사무와 인력의 시군구청 이관에 따른 읍면동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치하여 주민의 문화·복지, 편익시설 등으로 꾸며 주민의 삶의 질을 향상시키고 주민자치 활동의 장, 지역공동체 형성의 구심체로서의 역할 제고를 추구한다 즉, 읍면동 기능전환은 주민사회가 행정에 대한 수동성, 의존성에서 탈피하여 스스로 건전한 민주시민사회로 자기혁신을 할 수 있도록 지원한다는데 그 의의가 있다

##### 2) 주요 추진내용

읍면동 기능전환을 통해 읍면동사무소의 종합 행정기관적 지위를 폐지하여 행정 계층을 축소(시도-시군구)하고 기능전환은 읍면동 행정구역 단위로 이루

8) 읍면동 기능개편 추진경과는 '99년 및 '02년 당시 해당 정책을 추진하였던 행정안전부 내부자료 등을 참고하여 정리한 것임을 밝혀둔다

어지나, 주소표기 등 법상·공부상 명칭은 계속 유지하고자 하였다. 또한, 각종 문화·복지 사업, 인보·협동사업 등 주민자치사업을 통해 주민의 삶의 질 향상 및 자치의식 함양의 구심체 역할을 하고 주민의 행정편의를 위해 주민자치센터에서 제증명 발급, 사회복지 등 최소한의 민원 행정업무 수행하는 주민자치센터를 설치하고자 하였다

이는, 동사무소와 읍면사무소를 차별적으로 추진하여 도시지역인 동사무소는 면적, 주민정서, 기능 등의 측면에서 기능전환의 공감대가 높으므로 우선적으로 추진하고 농촌지역인 읍면사무소는 면적, 원격성, 주민정서 등과 관련 그 역할과 기능이 상이하므로, 종전의 기능과 역할을 고려하여 추진하되, 동사무소 추진 결과를 보아 검토 보완하여 추진하였다. 또한, 기능전환을 위해서는 지방자치법, 민방위기본법, 주민등록법 등 180여개 법령과 자치법규 개정필요(일괄개정)하므로 법령개정 전 시범실시를 통해 문제점을 발굴, 개선대책을 강구함으로써 시행착오의 최소화하고자 하였다. 읍면동 사무의 시군구 본청이관을 원칙으로 불필요한 사무는 폐지하거나 민간위탁·이양 추진하며 최소한의 민원행정 업무는 주민자치센터에 존치 계속 수행하는 방향으로 기구인력 및 사무를 재조정하고자 하였다. 시군구 본청에 생활민원 기동처리반, 순회민원처리반 등을 운영하여 주민불편 해소하고, 주민자치센터의 원활한 운영을 위해 주민, 민간단체의 적극 참여유도, 통리반장 조직의 활성화 등을 도모하고자 하였다

또한, 읍면동은 기존의 역할에서 새로운 행정 수요와 공급을 수행하기 위한 역할로 변화를 도모하기 위해, 동사무소의 경우 명칭을 변경하였고, 읍면동이 담당하는 기능과 역할을 주민생활지원담당 기능위주로 조직을 개편하여 주민의 생활을 지원하는 것이 읍면동의 주요 역할로 본다. 기존 ‘동사무소’의 명칭을 ‘동주민센터’로 명칭을 변경하여 부르기 쉽고 주민생활지원서비스 기능을 특정분야에 한정하지 않는 의미를 부여하며 이는 청사건물의 명칭으로 장소적·공간적 개념으로 쓰인다

### 3) 주민자치센터의 기본구상

주민자치센터는 주민 스스로 지역문제를 풀어가는 주민자치기능의 구심체 역할 수행하여 주민 참여하에 주민자치사업의 추진 및 민원 서비스 제공하는 것을 기본방향을 한다. 초기에는 행정주도하에 운영하되 단계적으로 민

간주도로 전환하여 장기적으로는 주민 자율조직인 커뮤니티 센터로 육성코자 하였다.

이는 읍면동 행정구역 단위로 설치하되, 지방자치법상 설치운영 근거 신설하고, 주민자치센터 설치운영 조례 및 운영세칙 제정 등 관련 규정도 정비한다

소장은 5~6급 공무원으로 임명하되, 인사, 예산, 재산관리, 시설유지관리 등 기관유지사무 등 서무분야, 문화·여가·주민편의 등 각종 주민자치 사업 관리 등 주민자치사업분야, 민원발급, 민방위재난관리, 사회복지 등 민원행정분야 등 각 공무원을 배치하고, 각종 주민단체 대표 10~15명으로 구성된 주민자치위원회를 구성하여 주민자치사업의 결정 및 집행 등에 대한 자문 및 자원봉사자 선발 등 주민참여를 도모한다

주요 기능으로는 민원발급(주민등록인감·호적·FAX민원), 사회복지, 민방위재난관리, 행정정보 등 행정민원업무, 지역문화행사, 취미동호회, 스포츠활동 등 문화여가활동·시민교육, 청소년교실, 노인교실 등 사회교육진흥·자원봉사, 불우이웃돕기, 놀이방, 등 지역복지향상·회의장, 정보센터, 자원재활용, 농산물 직거래 등 주민편의기능 등 주민자치사업을 수행한다. 운영재원은 원칙적으로 자치단체 예산, 자체사업 수입, 회비 등으로 조달하되, 필요시 국·도비 보조금 지원도 검토한다

## 2. 주민생활지원서비스 전달체제 개편( '07)

### 1) 시군구 개편

실과별로 분산되어 있는 복지·고용·여성·보육·주거 등 주민생활지원 기능을 하나의 부서로 통합하였다. 주민생활지원을 위한 종합기획, 서비스 조정, 자원의 종합적 관리 등을 위하여 기존의 관련기능을 강화하거나 신규업무에 대응하기 위하여 시군구별로 1과 3~4 담당 범위내에서 조직을 확대하되 주민생활지원기능 수행을 위한 주민생활지원국 또는 주민생활지원과를 신설하였다

시군구별로 1과 3~4담당 확대에 따라 13명 또는 17명의 인력이 필요하게 되므로 총 소요인력은 3천여명 정도가 증대된다. 부족한 인력의 확보를 위하여 과장급 정원(5급)은 직급간 정원조정을 원칙으로 하되 불가피한 경우

시군구 요구에 따라 증원을 검토한다. 담당급(6급)은 무보직 6급을 우선 활용하고, 6~7급은 기존의 인력을 재배치한다

## 2) 읍면동 사무소

### (1) 동사무소

동사무소에서 수행하는 211개 사무 중 58개 사무는 본청의 관련 실·과로 이관한다. 일반행정·민원업무는 139건 중 35건을 이관(104개 존치)하고 사회복지업무는 72건 중 23건을 이관(49개 존치)한다.

<표 3- 1> 동사무소의 이관사무 및 강화기능

이관사무	강화기능
<p>일반행정: 새마을, 민방위, 지해피해 실태조사, 통반장수당 지급, 자율방범대 지원, 적십자회비 모금, 불용품매각, 거리질서계도 등 사회진흥, 방역 등</p> <p>민원: 사실증명, 국외이주신고수리 등</p> <p>사회복지: 각종 신청조사, 자활지원 계획수립, 경로당 개보수, 노인일자리사업 등</p>	<p>주민생활지원: 복지·보건·고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광 등 주민생활지원서비스에 대한 종합적인 정보 제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등</p> <p>사회복지: 각종 복지대상자에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등</p> <p>기타 본청의 주민생활지원부서와 관련된 업무</p>

주민생활지원서비스관련 기능을 강화하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리를 강화하고 종합적인 정보제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등을 확대하는 등 주민통합서비스 일선창구로의 역할을 강화하고자 하였다 인력이 10명 이상인 동주민센터에는 사회복지업무와 주민생활지원을 전담 수행하는 주민생활지원담당을 설치하고 주무담당으로 운영하고자 하였다

일반행정·민원기능을 담당하는 행정민원담당은 기존 인력을 활용하고 신설

된 주민생활지원담당은 본청 등의 무보직 6급을 우선활용하되, 부족한 인력은 동주민센터 정원 내에서 직급간 정원조정으로 확보토록 하고, 총괄업무 외 고유업무를 배분하도록 하여 가급적 현행 동주민센터 인력을 현행수준으로 유지하고자 하였다 주민생활지원담당 내 사회복지직 인력은 서비스 대상자에 대한 상담·접수, 현장방문, 사후관리 등 현장성·대면성 업무를 집중 수행하되 가급적 행정내부 업무는 지양하도록 하여 찾아가는 복지서비스에 집중하도록 하였다

## (2) 읍·면사무소

읍면사무소에서 수행하는 361개 사무 중 115개 사무는 본청의 관련 실·과로 이관(246개 단위사무 존치)한다. 일반행정·민원업무는 289건 중 93건을 이관(196개 존치)하고, 사회복지업무는 72건 중 22건을 이관(50개 존치)한다. 읍면사무소의 주민생활지원서비스 관련 기능을 강화하여 공공부조 대상자 및 저소득층에 대한 심층상담, 현장방문, 사후관리 등 찾아가는 서비스를 실현한다. 주민생활지원서비스 관련 종합적인 정보제공, 상담, 관련기관 의뢰·연결 등 일선창구의 역할을 수행한다

사회복지업무를 전담수행하는 주민담당 또는 복지담당을 운영하는 읍면사무소는 주민생활지원담당으로 전환하고 사회복지업무를 총무담당 등에서 함께 수행하는 읍면사무소는 분리하여 별도의 주민생활지원담당을 설치하되 담당의 순증없이추진하는 것을 원칙으로 하되 불가피한 경우는 예외를 인정토록 하였다.

사회복지 조사기능의 본청이관에 따라 사회복지직의 여유인력이 있는 읍면사무소는 여유인력을 활용토록 하며 사회복지직의 여유인력 여부는 사회복지직 1인당 기초생활수급세대가 150~200세대가 되는 것을 기준으로 판단하였다

주민생활지원담당 인력으로 기존 사회복지업무를 수행하는 인력을 포함하여 최소 3명이상 확보토록 하며 부족한 경우 행정직 1명을 전환배치토록 하였고, 사회복지직 인력은 가급적 행정내부 업무는 지양하고 찾아가는 서비스에 집중토록 하였다.



## 제2절 현황<sup>9)</sup>

### 1. 읍면동 행정체제

#### 1) 개요

읍면동은 주민과 밀착된 생활행정 구심체로서 일선 종합행정 수행하고, 생활민원, 제증명발급·신고 등 민원사무 처리하며, 지도·단속·실태조사 등 현장 중심의 규제·집행기능을 수행하고 청소·불법광고물 철거 등 일부 노력봉사활동하는 것이 주요 기능이다

34개 읍면동 표본조사('98. 3월) 결과, 인감증명 발급, 출생·사망신고, 민방위대 편성·동원, 선거인 명부 작성, 생활보호자 관리 등 읍면동장이 원처리권자인 사무와

지방세 부과·징수, 병무, 광고물 설치허가 등 소규모 건축물 허가, 이륜차관리, 상·하수도, 도로·하천관리 등 읍면동장이 위임받아 처리하는 사무로 구분하여 볼수 있다.

<표 3- 2> 읍면동의 고유사무와 위임사무 구분

구 분	계(건)	읍면동장이 원처리권자인 사무				읍면동장이 위임받아 처리하는 사무			
		소 계	법령 사무	자치법규 사무	지침 계획	소 계	법령 위임	자치법규 위임	행정 지시
읍 면	722	301	227	66	8	421	12	159	250
%	100	42	32	9	1	58	2	22	34
동	601	194	122	64	8	407	19	125	263
%	100	32	20	11	1	68	3	21	44

또한, 사무성질별로 구별하여 보면 예산, 경리, 물품 및 재산관리, 인사 및

9) 읍면동 행정체제 및 주민자치센터에 관한 현황자료도 행정안전부 내부자료를 바탕으로 정리하였다

복무관리, 문서관리 등 기관유지사무와 주민등록·인감·호적, 납세증명, 생보자 증명 등 제증명 발급 및 주민등록신고, 출생·사망신고, 인장업신고, 연탄판매업신고, 외국인등록 등 민원사무(제증명 발급업무중 주민등록 등·초본(51%), 인감증명발급(34%)이 대부분 차지(85%)), 각종 통계조사, 지방세 업무, 민방위재난관리, 사회복지, 보건위생, 환경관리, 청소업무, 지역경제, 농수산, 건설·건축 사무 등 일반행정사무, 그 밖에 타기관 협조사무로 입영통지서 송달, 선거 투·개표사무, 보훈대상자 지원 등을 들 수 있다.

구 분	계(건)	기관유지 사무	민원 사무	일반 행정	타기관협조
읍 면	722	76	229	404	13
%	100	10	32	56	2
동	601	73	166	350	12
%	100	12	28	58	2

<표 3- 3> 읍면동 사무성질별 구분

읍면동은 지방자치법에 근거하고 있으며, 동법 제3조<sup>10)</sup>는 시군구에 읍면동을 둘 수 있음을 규정하고 있다. 읍면동의 설립 절차는 동법 제4조에서 법정동은 행정안전부 장관의 승인을 받아 조례로 정하도록 하고, 행정동은 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다

<표 3- 4> 읍면동 행정체제 일반현황

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 읍면동수 : 총 3,482개(읍 216, 면 1,198, 동 2,061)</li> <li>○ 평균인구 : 13천명(읍 19, 면 5, 동 16)</li> <li>○ 평균면적 : 26.6km<sup>2</sup>(읍 69, 면 62, 동 4)</li> <li>○ 공무원수 : 총 74,920명(평균 : 읍 45, 면 22, 동 16)</li> </ul>
---

10) 지방자치법 제3조③ 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍면을 두며, 시와 구에는 동을, 읍면에는 리를 둔다 ④제7조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍면동을 둘 수 있다.

## 2) 연혁

읍면동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 하나의 지역적인 근린단위로 지역주민의 공동 이해를 바탕으로 하여 그들의 생활을 방위하고 개선·향상시키기 위해 주민 스스로 협동하는 자율적 지역 공동체의 성질을 갖는다

현재와 같은 읍면동 사무소 행정체제는 일제의 지방제도에 이어 건국초 부터 1914년에 단행한 지방행정구역 개편, 1920년의 조선총독부 지방관제를 거쳐, 일제시대의 위치관할 구역명칭이 미군정시대로 승계되고 그것이 정부 수립당시 거의 그대로 엮으나, 그후 여러 차례의 읍면동 폐지분합이 있었으며, 특히 대도시 행정동은 도시의 팽창에 따라 많은 변화가 있었다

### (1) 읍

읍은 1920년에 면제개정에 따라 새로이 등장한 지정면 제도가 전신으로, 1930년 읍면제의 채택에 의하여 읍이라 지칭하였다. 지정면이란 1917년 우리나라 면 가운데 인구가 비교적 많고 상공업이 발달되어 재력을 어느 정도 갖추고 도시형태를 이룬 면에 대해 총독이 지정한 것으로 1920년 면제개정에 따라 일반면과 구별하였는데 이것이 읍의 전신이다

1920년에 지정면으로 지정된 면의 수는 24개이며, 1930년에 지방제도의 2차 개정이 단행되어 전국의 행정구역은 13도 41읍, 2,043면이 된다

그 후 1945년에는 107개의 읍이 되고, 1948년 남한의 단독정부의 수립으로 73개의 읍으로 축소된다. 1961년 지방자치에관한임시조치법에 의하여 읍면자치제가 폐지되었으며, 1975년 지방자치에관한임시조치법의 개정으로 군청소재지 면의 인구수가 2만명 미만의 경우에도 읍으로 할 수 있게됨에 따라, 1979년 53개 면이 읍으로 승격된다. 1980년대에 15회에 걸친 행정구역 개편이 이루어졌는데 읍 승격은 개편 당시 규모대로 하였으며, 이때의 읍승격은 농촌지역의 균형있는 발전과 자율적인 성장 촉진으로 지방 정주생활권 형성과 대도시 인구집중방지를 위한 지방소도읍을 대상으로 이루어졌다. 그 후 수차례 행정구역 개편을 거쳐 2012년 1월 현재 전국적으로 216개의 읍이 있다

## (2) 면

면은 통일신라시대 농민의 10호 가량이 혈연집단을 중심으로 한 자연촌락을 기준으로 형성된 촌이라는 말단 행정구역이 그 기원이라 할 수 있다. 통일신라시대에는 주·군·현·촌 등에 지방귀족들을 각각 장관·태수·현령·촌주 등으로 임명하였으며, 중앙집권적 국가를 형성한 고려도 군·현·진까지만 중앙에서 지방관을 파견하고, 촌에는 지방토호세력을 임명하였다

현재의 면과 리 제도는 15세기 조선초부터 시작되었다. 조선 초에는 군·현을 두고 지방양반이 조직한 향정을 두었다. 향청제도가 전국적으로 동일하게 시행된 것은 조선후기로 전국적인 행정조직으로 자리잡기 시작하였다

1906년 조선말기에 조선말기에 면내동리촌의폐치분합과그명칭및경계변경에 관한법률이 공포되어, 하부행정기관으로 면의 명칭이 통일되었고 그 후 구역개편을 통하여 4,322개의 면이 행정구역으로의 지위를 갖게 된다. 1914년 구역개편에 따라 12도, 12부, 220군, 2,521면으로 조정되는데, 면은 면적 4방리 약 800호를 기준으로 한 면을 형성하였으며 당시 면의 평균면적은 약 88 km<sup>2</sup>에 해당된다.

2012년 1월 현재 전국적으로 1,198개의 면이 설치되어 있다

## (3) 동

동은 일제시대인 1917년 10월 대대적인 행정구역 개편시 이루어진 정회로 미군정기에 들어 ‘종래의 행정기구를 그대로 유지한다’는 미군정의 포고에 의하여 그대로 유지되다가 1947년 4월 정회는 동회로 변경된다.

동회 역시 인보적 행정보조단체로 동회제는 정부수립 후에도 계속 유지되었으나, 읍면과는 달리 행정조직에 편입되지 못한 채 임의적 협조조직으로 존속한다

그 후 1955년 4월 시의 동 설치 조례에 따라 동 조직이 지방자치법상 시의 말단 지방행정조직이 되었으며, 동회는 동사무소로 개칭된다. 시와 읍의 하부기관으로 존재하던 동은 1961년 지방자치에관한임시조치법에 의해 읍면과 대등한 지위를 갖게 된다.

현행 지방자치법상 동의 지위는 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함)에는 동을, 읍과 면에는 리를 둔다고 규정하여 읍·면과 같은 지위로 보고 있다.

## 2. 주민자치센터

### 1) 설치 배경

현재 읍·면·동에는 공식 제도로써 주민자치센터와 주민자치위원회가 설치·운영되고 있다. 주민자치센터는 1998년 김대중 정부 하에서 작고 효율적인 정부 실현을 위하여 추진한 100대 국정개혁과제 중 하나인 읍·면·동 기능전환의 일환으로 추진되었다. 주민자치센터는 제1단계(1999-2000년)로 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 하고, 2000년에 전국의 동으로 설치가 확대되었다. 특히 2000년부터 읍·면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하여 도시와 농촌 간에 차별적으로 접근하였다. 주민자치센터는 2012년 1월 현재 읍의 경우 전체의 63.9%가 설치되어 있고, 면의 경우 전체의 49%, 동의 경우 전체의 95.5%가 설치되어 있다.

<표 3- 5> 읍면동의 주민자치센터 설치 현황(2011년 1월 현재)

구 분	읍·면·동수	평균인구(천명)	주민자치센터 설치 현황
읍	216	21.0	138(63.9%)
면	1,198	4.2	587(49%)
동	2,061	19.8	1,974(95.5%)
합계	3,482	14.5	2,699(77.5%)

자료: 행정안전부(2012)

### 2) 법적 근거

주민자치센터의 설립과 운영은 지방자치법 및 동법 시행령에 근거를 두고 있다. 지방자치법(제8조 제1항)은 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령(제8조 별표 1-타)은 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무’를 자치단체 사무로 추가하여 ‘읍·면·동사무소

의 주민자치센터 설치·운영 지원’을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있다. 동 조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 ‘주민자치센터’를 설립·운영하고 있다.

### 3) 조직 및 인력

‘주민자치센터의 설치 및 운영조례’에 의하면 명목상 운영책임자는 읍·면·동장이고, 다만 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이며 담당 공무원이 지원하고 있다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있다.

주민자치위원회 위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내) 구성된다. 읍·면·동 관할구역 내 거주하거나 소재한 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 자치회관 운영에 필요한 전문 지식을 갖춘 자를 읍·면·동장이 위촉한다. 주민자치위원회는 무보수 명예직으로서 주민자치센터 운영에 있어 주민들을 위한 자원봉사자로서의 역할을 수행한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원장은 공무원(지방의원 포함)이 아닌 자 중에서 선출하며 임기는 2년으로 연임이 가능하다

자치위원 중 가장 큰비중을 차지하고 있는 직종은 자영업으로 46.9%에 해당되며, 전문직은 전체 자치위원의 8.2%에 불과하다

<표 3- 6> 주민자치위원 직종별 구성분포

계	지방 의원	통리 반장	민간 단체	회사원	전문직	자영업	농축 산업	기타
66,551	1,673	4,603	10,302	3,466	3,542	22,754	7,593	12,616

### 4) 기능 및 자치활동 상황

조례상 주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 수행한다고 규정되어 있다. 하지만 주민자치센터에서 수행하고 있는 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 유형은 문화여가 프로그램으로 전체의 37.1%를 차지하고 있으며 시민교육관련 20.4%, 지역복지는 12.2%, 지역사회진흥은 11.1%에 불과하다.

<표 3- 7> 주민자치센터 프로그램

계	주민 자치	문화 여가	지역 복지	주민 편의	시민 교육	지역사회 진흥	기타
37,967	2,737	18,889	4,156	1,960	7,530	2,322	373

읍면동 단위에서 주민이 직접 지역 지역의 문제를 찾아내고 주민들의 힘을 모아서 스스로 문제의 해결방안을 모색하는 것을 주민자치활동이라 정의할 때 지역공동체 형성, 문화여가 선용, 지역복지 증진, 주민편의 도모, 주민의 교육수준 향상, 지역사회 진흥 등을 위해 다양한 프로그램을 운영하는 것을 자치활동이라 할 것이다.

### 제3절 문제점<sup>11)</sup>

#### 1. 읍면동

##### 1) 기능상 문제

읍면동에서는 총무, 민원, 주민생활지원, 산업 등 기능을 공통적으로 수행한다. 민원기능의 경우, 인터넷·무인발급기 등의 이용 증가, 교통수단의 발달로 시군구 방문 증대, 각종 행정규제완화조치로 민원서류 요구량 감소하였으며, 읍면동은 접수 등 절차적인 부문만을 처리하고 민원의 궁극적인 해결은 시군구에서 담당하는 바 민원인의 방문이 현저히 감소하였다

또한, 주민생활지원기능과 산업기능의 경우 대부분의 중요업무는 시군구 본청에서 담당하며 읍면동에서는 보조적인 역할만 수행하는 바, 시군구와의 업무중복이 문제된다.

또한, 주민자치 기능은 부각되고 있으나, 전담지원이 없고, 타 업무의 부수 업무로만 취급되는 실정이다

11) 문제점은 주민자치강화를 위한 읍면동 개편모델 연구(2010, 김필두·김병국), 읍면동 중심의 주민자치 강화방안(2008, 김필두·류영아) 등 다수의 논문을 참고하여 정리하였다

## 2) 읍면동과 시군간 관계상 문제점

시군구와 읍면동간 뚜렷한 역할 분담이 이루어지지 않아 사회복지업무나 산업관련 업무가 시군구와 읍면동에서 중복적으로 처리되고 있으며, 규정상으로 시군구에서 처리해야하는 업무라도 위계질서상 읍면동에서 처리하는 경우가 많다. 또한, 최종적인 의사결정은 대부분 시군구에서 이루어지므로 직접 시군구에서 처리하지 않고 읍면동을 경유하게 되면 전체적인 업무처리 소요시간만 늘어나는 문제가 있다

## 3) 읍면동과 주민간 관계상 문제점

인터넷이나 무인발급기 등의 활용도가 높아지면서 행정업무로 읍면동을 방문하는 빈도가 줄어들고, 주민의 의식수준 향상으로 욕구가 다양해지고 있지만, 읍면동은 여전히 민원행정처리 중심체제로 운영되고 있다

## 4) 주민생활지원서비스 전달체계

주민생활지원서비스의 실질적인 전달을 책임지고 있는 것인 지방자치단체이다. 따라서 자치단체의 행정시스템이 효율적으로 구축되어 있어야 서비스가 효과적으로 수혜자인 주민에게 전달될 것이다 행정기능은 행정체제의 유지, 내적 통합, 목표달성 및 환경적응을 위한 주요 활동으로 행정체제의 비전이나 환경변화에 따라 그 내용이 달라지며 행정체제의 운영방식에 따라서도 상응하는 조정이 이루어지는 것이 일반적이다. 주민생활지원서비스의 효율적인 전달을 위해서는 관련기능의 통합과 조정이 필요한 바 아직은 효율적인 통합과 조정, 명확한 역할 구분, 기능상의 연계 등이 미흡한 실정이다

## 2. 주민자치센터

### 1) 주민자치센터와 주민자치위원회의 명칭과 내용

주민자치센터와 주민자치위원회는 주민자치와는 거리가 먼 평생교육시설 및 운영위원회에 불과한 것으로 평가받고 있다. 주민들이 동네일을 자신의 책임



하에 처리한다는 의미의 주민자치 개념을 포함하고 있음에도 불구하고 실제 하는 일은 시설운영에 치우침으로써 명칭과 내용이 일치하지 않는다는 비판을 받고 있다.

## 2) 주민자치위원 구성 및 역량

주민자치위원의 대표성이 문제로 지적되고 있다. 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 모호한 지역 유지 집단으로 평가받는다. 특히 대부분 자치위원들이 새마을부녀회 등 2-3개 행정 지원조직과 겹치하고 있다. 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”는 규정에도 불구하고, 실제로는 지역 유지 중심으로 구성되면서 근린자치를 활성화하는데에는 한계를 보여주고 있다. 대부분 자치위원들이 역량부족으로 월례회의에 참석하는 수준에 그치고, 활동계획 수립을 포함한 대부분 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있는 실정이다.

## 3) 자치활동의 기반과 내용

주민자치위원회는 설치 및 활동 근거를 각 시·군·구의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례에 두고 있다. 결과적으로 법적 구속력을 갖지 못한 애매한 반관반민 조직의 성격을 띠면서 자치활동에 많은 제약을 받고 있다. 예를 들면, 공직선거법을 적용하면서 어떤 경우에는 행정기관 활동으로, 또 다른 경우에는 민간조직 활동으로 해석되는 경우가 발생하고 있다.

주민자치위원회의 자치활동의 범위도 주로 주민자치센터 운영과 관련된 일에 관여한다. 주민자치센터가 실제 몇 가지 문화여가프로그램 중심으로 운영되는 것을 감안할 때, ‘마을 만들기 사업’이나 시민자치교육과 같은 사업을 주민자치위원회 스스로 주도해나가는 경우는 매우 드물다.

## 4) 프로그램 운영

현실적으로 주민자치센터는 관주도로 운영되는 경우가 대부분이다. 지역주민은 자치센터가 설계한 프로그램을 이용하는 수혜자, 고객으로서의 수동적

역할에 한정되고 있다. 주민자치위원들은 행정의 보조자, 의견제시자로서의 역할을 담당하고 있을 뿐, 동네발전을 위한 고민이나 성찰의 기회와 자원이 부여되지 않고 있다. 주민대표성의 문제뿐만 아니라 동네자치를 위한 예산배정 및 예산사용권, 마을의 발전을 위한 의제설정 권한 등을 갖지 못하면서 적극적으로 지역사회 리더로서의 역할을 수행하기 어려운 실정이다.

프로그램도 일부 분야에 편중되고, 지역사회 특성을 고려하지 못함으로써 지역사회 정체성 확립에도 기여하지 못하고 있다. 주민자치센터 운영 프로그램은 헬스, 에어로빅, 서예교실 등과 같은 여가·오락과 관련된 특정 프로그램에 편중되어 있다. 주민들의 지역사회에 대한 주인의식·책임의식을 고취시키고 집합적 효능감과 사회적 자본을 형성하는데 초점을 둔 장기적·전략적 차원에서의 창의적 사업을 주도하려는 노력을 찾아보기 힘들다.

#### 5) 주민자치센터의 정책적·사회적 연계망으로서의 기능

최일선 행정계층에 위치하는 주민자치센터는 정책적 연계망 역할이 기대되었으나 실제 그러한 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 주민자치센터는 주민생활지원서비스(예: 복지서비스) 전달체계와 연관하여 민관협력모형을 구축할 수 있는 중요한 제도로 간주될 수 있다. 하지만 시·군·구 자치행정과나 주민자치과가 주민자치센터 운영의 직접 소관부서가 되면서 주민생활지원부서나 담당과의 유기적 협력 체제 구축이 어려운 실정이다.

또한 주민자치센터가 지역사회 연계망 역할을 수행하지 못하고 있다. 현재 읍·면·동 단위에는 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 존재한다. 이들 조직들이 독자적으로 운영되면서 활동중복에 따른 자원낭비가 발생할 뿐만 아니라 종종 조직간 갈등의 원인이 되기도 한다. 지역사회 주민조직 간 유기적 연계를 통해 지역사회 사회적 자본을 극대화하는 것이 지역사회발전의 중요한 전략이 될 수 있음에도 불구하고, 그러한 역할이 기대되는 주민자치센터(위원회)가 구심적 역할을 하지 못하고 행정 보조조직 수준의 역할에 머물고 있다.

## 제4장 해외사례 분석<sup>12)</sup>

### 제1절 일본의 자치회

#### 1. 역사

자치회는 1500년대 주민관리체제의 일환으로 조직되었으며, 1932년 관동대 지진 이후 전쟁물자조달, 인력동원 등을 위한 전시동원체제, 지역방위체제 등으로 조직화되었다. 1947년 미군정은 자치회를 군국주의 유지를 위한 지역조직으로 간주하여 해체를 명하여 공식적인 조직은 해체되었으나, 방범연락위원·홍보위원회·위생조합 등의 형식으로 명맥이 유지되어왔다. 그 후 1952년 한미강화조약 체결 이후 자치회는 전국적으로 부활되었으며, 1959년 발생한 이토만 태풍을 계기로 성립된 재해대책기본법에서 지역커뮤니티에서 주민들에 의한 방재활동을 위한 자주적인 방재조직의 설치가 있었는데 이를 모체로 설치되었다. 1970년대 이후 자치회에 대한 반발로 마치쭈쿠리, 커뮤니티쭈쿠리 운동이 확산되어 한때 자치회의 활동 및 위상이 약화되었다. 1990년대 지방자치법 등의 개정으로 자치회의 법적 지위가 강화되고 각종 지원정책 등 제도적으로 자치회를 육성할 수 있는 장치가 마련되어 회관건 설비용의 장기저리 융자, 운영보조금의 지급, 인력파견 등 많은 지원조치가 실시되었다.

#### 2. 자치회의 성격 및 특징

자치회는 그 구역에 거주하는 사람들이 단결하고 스스로의 힘으로 살기 좋은 마을을 조성하기 위한 활동을 하는 법인단체로 살기좋은 지역사회의 실현을 위해 지역전체의 다양한 과제를 협동해서 해결해가는 장소 및 주민상호의 커뮤니케이션 중심지이다. 지역의 복지·환경·방범·방재 등 개별 지역에서 일어나는 문제를 해결하고 지역주민 상호의 연대와 친목을 도모하기 위해 조직된 자주적·민주적인 단체라 할 수 있다.

일본의 자치회는 원칙적으로 주민의 자치적인 친목조직으로 최근에는 주로

12) 해외사례에 관한 분석은 읍면동 주민자치회 모델개발 연구(2011, 한국지방자치학회), 주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구(2010, 김필두·김병국) 등 다수의 논문을 참고하여 정리하였다

도시지역의 아파트단지나 주택단지에는 자치회라는 명칭으로 사용하고 정내회는 전통적으로 사용된 명칭으로 주로 비도시지역에서 사용되는 명칭이라 할 수 있다. 자치회의 명칭은 29%, 정내회가 26%, 구회가 18%, 부락회가 17%정도 사용되고 있다. 자치회는 지방자치단체장의 인가를 받는 법인격을 지닌 인가지연단체임과 동시에 민법에 의한 권리능력을 가진 임의단체라 할 것이다. 지방자치법 제260조의 2에서 지연에 의한 단체로 규정되고 지방자치단체장의 인가를 받아 법인격을 취득하고 단체 명의로 부동산 등기 등을 행할 수 있다. 법인격을 부여한 것은 회관 등 상당한 공유재산을 소유하고 있는 자치회가 일반법인과 마찬가지로 자유롭게 재산권을 행사하도록 하기 위한 조치라 할 수 있다

자치회에의 가입단위는 개인이 아니라 세대기준이다. 규모는 50세대에서 200세대 등 다양하며 50~100세대의 자치회가 약 60%정도를 차지하고 200~300세대의 자치회도 도시의 인구밀집지역에서 운영되기도 한다. 때로는 지역내 기업체, 변호사 사무실 등 단체회원도 가입이 가능하다. 관할지역 안의 모든 세대는 자동적 혹은 강제적으로 가입이 가능하며, 원칙적으로 가입이 자유로워서 거주지역 이외의 지역에 있는 자치회에 가입할 수도 있고, 현재 전 국민의 90%이상이 가입되어 있다. 자치회는 주민과 지방행정을 연결하는 중간적 조직으로 활동목적이 포괄적이고 다양하며 특히 종합적인 기능을 수행함으로써 기초자치단체 행정을 보완하는 역할을 하고 있다

### 3. 자치회의 역할과 기능

자치회는 지역의 방법·방재·교통안전·청소년 건전육성·지역복지와 주변환경 정비 등 지역문제에의 대응, 친목행사를 행하고 지역친목과 융화를 도모하는 역할, 합심하여 살기좋은 마을을 만들어 가는 역할 등을 수행한다

자치회는 자치회의 규모 및 기초지방자치단체의 특성에 따라 그 기능상에 다소 차이가 있어 다양하게 나타나지만 전체적으로는 유사한 기능을 수행하고 있다.

즉, 순수한 자치기능과 자치회의 행정보조기능 두가지로 대별할 수 있을 것인데, 먼저 순수한 자치기능으로는 주민복지증진, 주민상호연락 및 친목도모(경조사 등), 마을회관 관리 및 운영, 문화·스포츠, 교통안전 및 방법, 방재 및 재해구조, 공해방지, 보건위행, 간이보험, 녹화사업, 폐품수집, 유치원 운

영 등 일부 수익사업 등을 들 수 있다. 그리고 자치회의 행정보조기능은 구와의 연락, 도 및 구의 각종 위원회 참석, 구에의 진정, 주민의 요망사항 전달, 주민의사 전달, 총리부, 일본적십자사, 공동모금회, 방범연락소, 소방협력회, 청소협력회 등 지방자치단체·특별지방행정기관 등으로부터의 각종 행정사무 등 수탁사무를 수행하기도 한다

#### 4. 자치회의 설치와 구성 및 운영

자치회는 지방자치법 제260조의 2에 의한 지연에 의한 단체의 하나이다.

‘단위 자치회’는 당해 구역내 거주하는 모든 사람들이 가입할 수 있는 커뮤니티 중심의 조직이며, ‘지구 자치회 연합회’는 복수의 단위 자치회로 조직되며, ‘중양 자치회 연합회’는 각 지구 연합회에서 선출한 대표자들로 조직된다.

자치회는 임의단체로 각각의 규약에 기초하여 활동한다. 자치회를 결성하게 되면 다양한 자치회 활동이 보장되어 지역문제에 대응할 수 있게되고 지역의 친목 및 융화를 도모할 수 있고 각종 활동에 대해 자치단체로부터 보조금을 받을 수 있으며 지역 공사 등에 대한 정보를 제공받게 된다

자치회는 회장, 회계, 감사, 간사 등 10명 내외의 임원으로 구성되어 있으며, 무보수·명예직으로 지역사회를 위해 봉사한다. 회장은 주민의 직접선거로 선출하고 있으며, 나머지 임원들은 지역주민의 자원봉사적 성격을 지니고 활동하고 있다. 자치회는 사업부서 등 조직체계를 갖추고 시정촌 등 지방자치단체와 특별지방행정기관으로부터 여러 가지 행정사무를 위탁받아서 수행하고 수수료를 받아서 활동지원으로 활용한다. 또한, 시민조직보조금, 방범 등 설치 및 유지관리 보조금, 집회시설 관리운영 보조금 등을 받는다

### 제2절 영국의 패리쉬(Parish)

#### 1. 역사

패리쉬는 잉글랜드에 존재하는 주민의 자치조직으로 법률상의 패리쉬가 되는 것 중에는 패리쉬 혹은 빌리지로 불리는 것과 타운카운실로 불리는 것이

있는데, 충청하여 로컬 카운실 또는 패리쉬 카운실로 부르고 있다. 패리쉬의 본래의미는 8세기경 설치된 카톨릭 교구에서 찾을 수 있는데 교구는 1개의 교회와 1명의 신부를 가진 구역으로 포교와 종교상의 감독을 목적으로 하는 커뮤니티 단위이다. 패리쉬는 16세기 경부터 빈민구제, 도로관리, 치안유지 등 지방자치단체로서의 역할을 수행하기 시작하였다. 17세기 초 구빈법에 의하여 패리쉬의 빈민감독관을 설치하고 교구위원의 협력을 얻어서 구빈세의 징수와 빈민구제사업을 수행하였다. 19세기 산업혁명의 영향으로 도시로의 인구유출이 증가되고 빈부격차가 심화되는 등 사회구조가 변화됨에 따라 중앙정부 주도의 대규모 사회정책이 추진되었고 1888년 지방자치법에 의해 잉글랜드와 웨일즈에 카운티가 설치되고 패리쉬는 자치단체로의 기능을 서서히 상실하게 되었다. 1892년 자유당 정권이 들어서면서 패리쉬의 역할과 기능에 대한 재평가가 추진되고 패리쉬의 진흥을 목적으로 하는 패리쉬법이 1894년 제정됨에 따라 패리쉬의 기본적인 구조와 기능이 명확하게 규정되었다. 이로인해 다수의 패리쉬는 Urban District County라고 불리는 기초자치단체가 되고 인구 300명이상인 패리쉬에는 의무적으로 패리쉬 의회를 설치하도록 하고 인구 300명이하인 패리쉬에는 주민총회를 두도록 규정하였다. 패리쉬의 종교적 역할은 교구회에서 담당하고 패리쉬 의회와 주민총회에서는 행정적 역할만을 담당하도록 하여 종교와 행정을 분리시키게 되었다. 1972년 지방자치법 개정으로 패리쉬제도의 커다란 변화를 가져왔다. 지방자치제도의 개혁이 이루어지면서, 기초자치단체의 수를 감소시켜 광역화를 도모함에 따라 효율적으로 기능적인 행정운동을 광역적인 범위에서 실시하고자 하는 한편, 주민의 주체적인 참가를 전제로 하는 일선행정의 추진을 확보할 소규모의 패리쉬 설치를 인정하였는바 인구 150명이상의 패리쉬에도 의무적으로 의회를 설치하도록 하였다. 1979년부터 1997년에 이르는 보수당 정부에 있었던 1992년 지방자치법에 근거하여 카운티-디스트릭트 2층제적 자치구조를 Unitary Authority에 의한 1층제적 자치구조로 전환하여 했으나 이해관계 등으로 2층제와 1층제가 혼용되는 형태를 취하게 되었지만, 패리쉬에 대해서는 그 권한이 다소 약화되었지만 근본적인 개혁을 하지는 않았다 1997년 노동당 정부에서 만들어진 2000년 지방자치법에서는 지방자치단체 구조모델 3개 중 하나를 선택하도록 하는 개혁을 실시하였지만 패리쉬는 그대로 존속시켰다. 2002년 5월 잉글랜드 전체 8개지역에 대해 지역의회의 창설을 제안하였는데 그 조건은 주민투표에 의하여 Unitary Authority에 의

한 1층제 구조를 지향하였지만 실패하였다. 그럼에도 노동당 정부에서는 지역의회 설립에 의한 지역주의에서 주민에 의한 근린지역에 의한 자치로의 정책전환을 도모하였고 동시에 광역화의 단점을 주민과의 거리를 패리쉬를 이용하여 메우려는 자세를 견지하였다. 현재 잉글랜드에는 약 8,500개의 패리쉬가 존재하는 것으로 알려졌지만 1997년 지방지치·세율법에 근거하여 도입된 주민청원에 의한 패리쉬 설치제도에 의해 그 동안 180개이상 설치되었는바 앞으로도 증가하는 추세에 있다. 패리쉬는 법률에 의해 설립이 금지된 런던과 반드시 설립되지 않고 있는 지역도 있지만 대체로 농촌부가 많고 도시부가 적은 특징을 보이고 있다.

## 2. 구조 및 특징

패리쉬 내 인구는 10여명으로부터 약7만명 이상까지 있고, 특히 패리쉬가 설치된 지역과 그렇지 않은 지역도 있으며, 그 활동내역과 규모도 크기에 따라서 다르기 때문에 일반화하기 어렵다. 패리쉬가 행할 수 있는 행정서비스는 법률에 정해진 권한범위 내에서 스스로가 어떤 서비스를 실시할 것인가를 결정하여 선택하고 있다. 패리쉬는 행정기관이라기 보다는 주민의 대표기관으로 주민의 의사를 시청 등 행정기관에 전달하는 기능을 수행하고 있다. 예를 들면 쓰레기 처리에 대한 고발, 폭주족에 대한 처벌의뢰, 전투기 소음에 대한 진정, 버스노선 변경신청, 우체국 사무에 관한 건의 및 요구 등이다. 또한, 시 등 상급 자치단체가 지역개발사업이나 대규모 건축사업 등 허가를 할 때 반드시 패리쉬와 협의해야 한다.

패리쉬는 주무장관이 지시하거나 District와 Unitary의 기초자치단체가 신청하여 주무장관이 결정하거나, 250명 이상의 주민서명으로 기초자치단체가 신청하고 주무장관의 결정으로 설립된다. 주민에게 직접 설치하는 권한을 부여하고 있다는 점이 의미있다고 하겠다.

패리쉬는 의회를 가진 패리쉬 의회와 의회를 갖지않은 주민총회로 구성된다. 패리쉬의 경우 의회를 설치하는 것이 원칙이지만 유권자 150명 이하의 경우 필수적이지 않다. 즉 패리쉬의회는 패리쉬의 집행기구역할을 하는 주민의 대표기관으로 인구 150명 이상인 패리쉬에 의무적으로 설치하고 150명 이하인 패리쉬에는 임의로 설치한다. 특히 주민총회는 전체주민이 참가하는 기구로 유권자 150명 이하의 패리쉬의회가 설치되지 않은 곳에서 패리쉬 의

회의 역할을 한다 패리쉬 의회의 의원수는 그 규모에 따라서 다르지만 최하 5명이다. 의원은 무보수 명예직으로 주민이 직접 선출하고 임기는 4년이며 임기도중 사임할 수 있는데 후임자는 보궐선거를 통해 선출하지 않고 전임 의원이 지명하는 독특한 제도를 가지고 있다. 의원의 피선거권은 21세 이상이고 선거권은 18세 이상이다. 패리쉬 의회의 정기회의는 연 1회 개최되고 임시회의는 연 3회정도 개최되는데 매년 최저 1회는 전체 유권자가 참가할 수 있는 주민총회를 의무적으로 개최하고 있다. 패리쉬에는 유급의 사무직원을 두고 있다. 대규모 패리쉬에는 상근직원이 있지만, 소규모 패리쉬에는 대부분 비상근 직원을 두고 있다. 직원의 업무는 의회의 운영인데, 의안·의사록 작성·의결사항 집행·회계·시설관리·의원에게 조언·주민이나 외부에의 정보제공 등의 업무를 담당하고 있다.

패리쉬는 과세권을 갖지만 직접적으로 세금을 징수하지는 않는다. 지방세의 과세 및 징수는 기초자치단체인 디스트릭스와 Unitary Authority가 일괄적으로 행하고 패리쉬는 매년 필요예산액을 기초자치단체에 보고하고 권고형태인 과세징수명령을 요구한다. 기초자치단체는 세금을 징수하여 지정기일까지 그 금액을 패리쉬에 지불하도록 법률로 의무화되어 있다. 즉 해당 기초자치단체는 의무적으로 징수금액을 지원하여야 한다. 활동재원의 대부분은 이러한 권고에 의한 지원금이고 그 외 레크레이션시설 사용료와 주차장 이용료에 의한 요금수입, 시민홀 혹은 커뮤니티센터 시설의 임대수입 그리고 시민농장 등 임대수입 등을 들 수 있다

### 3. 전국패리쉬협회(NALC)

전국패리쉬협회는 잉글랜드와 웨일즈 패리쉬의 전국조직이다. 주요역할은 구성원인 잉글랜드 패리쉬와 타운 카운실 및 웨일즈의 커뮤니티 카운실에 대한 무료 법률적·기술적 그리고 일반적 조언의 제공, 국회 및 다른기관에 대한 패리쉬의 이익보호 및 증진에 있다. NALC는 커뮤니티에의 관여를 촉진하기 위해서 정부를 움직이게 하는 것, 커뮤니티의 요구에 반응하는 것, 지방커뮤니티를 위해서 강력한 의견을 주는 것, 서비스제공과 관련하여 최선의 패리쉬를 달성하는 것, 자원봉사 및 민간부문과의 파트너십을 행하는 것 등이 주요 책무이다. 동시에 국회, 지방·전국 매스컴 속에서 협회구성원의 권리와 이익을 보호·촉진하고 지방자치단체협의화와 지방자치단체개선의



개발기구와 같은 조직과의 연대를 도모할 책무도 지니고 있다.

#### 4. 최근 패리쉬 동향: 퀄리티 패리쉬 제도

퀄리티 패리쉬는 지역사람들이 스스로 거주할 커뮤니티의 발전에 기여할 수 있도록 하는 방안중 하나로 2000년 11월 지역정책백서에 발표된 것으로 효율적으로 민의를 대표하고 활동적인 패리쉬로서의 일정한 기준을 제시하여 그 기준을 만족한 패리쉬에 대해 Quality Status를 인정하는 제도이다. 인정을 희망하는 패리쉬는 지역마다 설치된 인정위원회에 신청하고 인정된 패리쉬는 인정통지령을 받은 날로부터 3년간 유예기간을 거쳐 4년간 그 지위를 보장받는다. 인정의 요건은 의원 80%가 선거로 선발될 것, 유자격자의 사무직원이 있을 것, 매년 6회이상의 회의를 개최할 것, 연차보고서를 발행할 것, 의원의 행동규범을 가지고 있을 것 등이다. 인정이 이루어지면 패리쉬가 적절하게 운영되는지에 대해 지역주민이 알 수 있도록 하는 커뮤니티 효과, 패리쉬가 커뮤니티, 자원봉사자·민간조직, 기초지자체로부터 신용을 획득하게 되는 패리쉬 효과, 퀄리티 패리쉬에 대해 기초지자체가 각각 독립적 평가를 수행하여 파트너십에 의한 서비스를 제공할 수 있는지 여부에 대해 재인식이 가능한 기초자치단체 효과 등이 나타난다.

## 제5장 주민자치회 모형 분석

### 제1절 개 요

‘11.2월 출범한 지방행정체제개편위원회에서는 구역·기능 및 근린자치분과 등 3개 분과위원회를 구성하여 지방행정체제개편에 관한 특별법상 과제에 관한 심도있는 논의를 진행 중이다. 이 중 근린자치분과위원회에서는 주민자치회 모형을 도출하기 위해 그간 분과위를 운영하며 심도있는 논의 및 외부 전문가와 적극적 의견교환 등을 해왔다. 자문위원과 함께 읍면동 주민자치 강화 및 주민자치회 설치방향을 논의하고 연구과제를 발굴(‘11.4)하고, 전문기관 연구용역(한국지방자치학회, ‘11.5~11)을 통해 우리나라에 적합한 주민자치회 모형을 개발하되, 주요 과제별로 분과위원과 연구진의 합동회의(7회)를 거쳐 적실성 있는 정책 대안을 모색하고자 하였다

또한, 각계각층의 의견수렴 및 국민적 공감대 형성을 위해 현장방문 및 권역별 토론회 개최<sup>13)</sup>하였으며 주민자치 우수 사례지역을 선정하여 현장방문(‘11.5~8월, 4회)<sup>14)</sup>을 통해 각 사례별 특징을 분석하고 시사점을 반영한 연구용역 결과물을 도출하였다.

15차 근린분과위(‘12.1)에서는 주민자치회 모델개발을 위한 TF를 구성기로 의결하였고 이에 ‘12.2월 T/F 구성하여 5월 말 현재 7차례 회의를 개최하는 등 근린분과위에서는 주민자치회 모델 개발을 위해 주민자치회의 기능·구성 등 다양한 각도로 구체적으로 논의를 진행하고 있다

좀더 구체적으로 살펴보면, 1차 TF회의(1.4)에서는 연구용역 결과를 바탕으로 하여 협력형을 기반으로 주민자치회 기능에 관한 논의가 진행되었으나, 3차 TF회의(1.19)에서 협력형 등 3가지 모델이 제시되었고 4차 TF회의(2.24)에서는 협력형과 통합형 두가지 모델로 재분류하여 논의를 진행하다가 22차 근린분과위(5.22)에서 주민조직형이라는 새로운 모델이 추가되게 된다.

따라서 본 연구에서는 개편위원회에서 현재 논의 중인 협력형, 통합형, 주민조직형 등 세가지 모형을 근간으로 하여 주민자치회 모델에 관한 내용을 분석해 보겠다.

13) 주민자치회 설치방안 마련을 위한 권역별 토론회(‘11.10~11, 4회) 개최

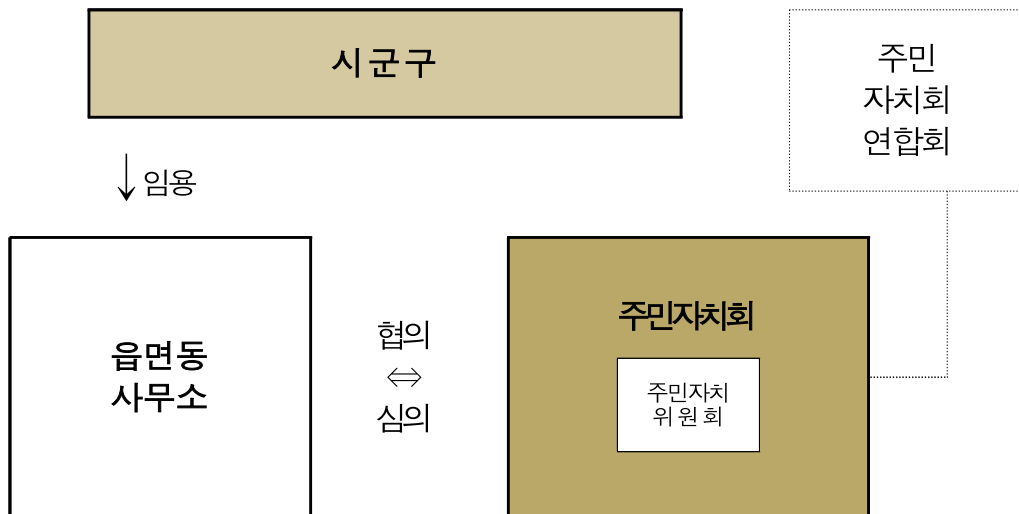
- 수도권(10.20), 충청권(10.24), 호남권(10.26), 영남권(11.4)

14) 성미산마을(서울), 가좌2동(인천), 풀무마을(충남), 하귀2리(제주) 등

## 제2절 주요내용

주민자치회는 지방행정체제개편에관한특별법에 따라 읍면동 단위로 설치하며 해당 행정구역의 주민으로 구성함을 원칙으로 한다. 다만, 주민자치회의 기능과 권한, 행정기관과의 관계 등에 따라 통합형과 협력형 그리고 주민조직형 세가지 모델을 제시할 수 있는바, 개편위원회에서 논의 중인 내용을 바탕으로 하여 모델별 주요 특징을 살펴보겠다<sup>15)</sup>

### 1. 협력형



[그림 5-1] 협력형 기본모형(개편위 내부자료)

#### 1) 법적성격

주민자치회는 해당 지역주민을 대표하는 주민자치기구로 행정과 정치로부터 독립성을 보장하여 지역거버넌스 형성을 유도해야하며, 권리·의무의 주체가 되는 자율적인 조직체이면서 주민참여와 민주성·투명성이 보장되는 개방형기구로 운영되도록 설계할 필요가 있다. 개편위원회 제1차 TF회의(1.4)에서는 주민자치회가 행정업무에 대한 관여정도에 따라 그 법적 성격을

15) 이하에서 서술하는 내용은 지방행정체제개편위원회의 근린자치분과위원회 및 TF회의 자료에 근간을 두고 작성되었음을 밝혀둔다

세가지로 유형화할 수 있다고 논의한 바 있다. 첫째, 약한 자문형으로 행정에 대한 의견제출권만을 갖는다. 즉, 지역의 주요현안 및 지방자치단체의 주요정책에 대한 의견제출권을 보장하여 행정과 주민을 연결하고 주민의사를 결집하고 전달하며 지역계획 수립 등에 대한 조언을 한다. 이 경우 주민자치회는 행정에 대한 낮은 수준의 영향력만을 행사하여 행정과의 수평적 거버넌스 형성에 불리하다. 둘째, 중간 자문형은 행정에 대한 의견제출권 및 참여권을 갖는다. 즉, 지역의 주요현안 및 지방자치단체 주요정책에 대한 의견제출권을 보장하며 주요정책 형성·예산편성·자치법규 제·개정 등의 과정에 참여권을 보장하여 주민자치회 회장이나 위원이 주민자치회를 대표하여 참여하며, 필수적 참여사항과 임의적 참여사항으로 구분할 수 있다. 이 경우, 주민자치회는 행정에 대한 높은 수준의 영향력을 행사하여 행정과의 수평적 거버넌스 형성에 유리하다. 셋째, 강한 자문형은 행정에 대한 의견제출권·참여권뿐만 아니라 심의권을 갖는다고 한다. 즉, 지역의 주요현안 및 지방자치단체의 주요정책에 대한 의견제출권을 보장하고 주요정책 형성·예산편성·자치법규 제개정 등 과정에 참여할 뿐만 아니라, 주요정책·지역개발계획 등에 대한 사전 심의권을 보장하되 필수적 심의사항과 임의적 심의사항으로 구분하며 이러한 심의는 지방자치단체의 장과 의회에 대한 구속력은 없으며 존중의무만을 부여한다. 이 경우 주민자치회는 행정에 대한 영향력이 매우 높은 수준이며 행정과의 수평적 거버넌스 형성에 매우 유리하다. 주민자치회의 협력형 모델은 통합형과 주민조직형에 비해 행정과의 관여정도가 가장 약한 편이므로 자문기능 외 협의·심의기구로의 법적 성격을 갖는 것이 타당할 것이며 개편위원회에서도 협의·심의기구로의 법적 성격을 갖는다는데에 이견이 없는 것으로 보인다

## 2) 기능 및 사무

협력형의 앞서 살펴본 법적성격에 따라, 읍면동 사무에 대한 협의·심의기구로의 역할을 한다. 개편위원회 제3차 TF회의에서 일부위원은 통리·아파트 자치회와 함께 관내 진단, 문제점 발굴 및 처리를 하며, 지역 내 행·재정상 문제를 시장군수구청장에게 건의하고 읍면동 발전계획을 심의·확정하고 집행결과를 평가하는 기능을 하고, 읍면동 사무에 대해 의견제출 및 자문권, 사전협의권, 보고·청취권 등을 갖는다고 보았다. 그 기능과 사무에

대한 구체적인 사항은 아래에서 개편위원회에서 논의된 사항을 중심으로 살펴해보겠다

## (1) 기 능

개편위원회 제1차 TF회의(1.4)에서는 주민자치회 기능은 크게 주민대표기능, 지역공동체형성기능, 행정보조기능, 기타 수익사업 등으로 구분이 가능하다고 논의하였다. 먼저 주민대표기능은 의견제출권·참여권·심의권 등을 통해 지역의 개발, 복지, 교육, 환경, 방범, 안전 등과 관련된 주민의사의 결집 및 관련기관과의 협력적 파트너십을 형성한다. 지역공동체 형성기능은 마을만들기·이웃돕기·아동청소년 활동 등 지원, 주민교육·포럼, 체육행사 및 동아리 지원 등 주민화합 및 지역사회 발전을 위한 커뮤니티를 형성하는 기능을 한다. 다음으로 행정업무지원기능은 주차장 등 공공시설물 관리, 쓰레기처리 등 비행정적인 분야의 위탁관리 및 각종 증명민원발급, 사회복지업무 기초조사 및 서비스 전달 등 행정적인 분야의 위임사무를 포함한 지방자치단체 등의 위임·위탁사무를 처리하는 기능을 한다. 그밖에 소비자협동조합, 헬스장, 보육시설 운영 등 수익사업을 실시할 수 있다.

그러나, 각 기능별로 다양한 세부적인 사업들이 있을 수 있으며 특히 지역공동체 형성기능은 매우 다양한 사업들로 이루어진다. 또한, 주민자치회가 실제로 수행가능한 사업들은 지역특성이나 주민자치회의 역량에 따라 많은 편차가 발생할 수밖에 없으며 향후 주민자치회가 활성화되면서 사업영역도 스스로 확장해나갈 것으로 전망된다고 한다. 따라서, 주민자치회의 기능은 일률적이고 구체적으로 설정하기보다 주민대표 기능 등에 대해 기본적인 권능을 보장해주고 세부적인 사업들에 대해서는 주민들이 선택할 수 있도록 할 필요가 있다고 한다.

제5차 TF회의(3.16)에서는 주민자치위원회 권한으로 읍면동 사무 중 위원회의 관여범위는 모형별로 큰 차이가 없다고 한다. 다만, 협력형은 읍면동 사무에 대한 협의·심의에 국한되며, 통합형은 심의·협의 및 의결권을 보유한다는 점에서 차이가 있다 할 것이다.<sup>16)</sup>

주민자치회는 주민의 이해조정에 관한 사항, 읍면동관련 예산, 지역개발 읍

---

16) 다만, 통합형의 경우 시군구 사무를 그 성격에 따라 위임·위탁받아 처리할 수 있으며, 시군구 사무와 읍면동간 기능재배분을 통한 조정시는 그 관여범위가 달라질 수는 있을 것이다

면동정 발전에 관한 사항, 지역안전교통계획에 관한 사항, 주민의 문화복지 후생에 관한 사항, 각종 지역단체 관리운영 지원에 관한 사항, 주민의 공동 이익사업에 관한 사항 등에 관여한다고 논의한다.

제18차 근린분과위(3.23)에서는 특별법 규정<sup>17)</sup>에 따라 그 기능을 제시한다. 먼저, 제1호에서 규정하고 있는 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항은 주민자치회가 협의·심의 또는 의결할 수 있는 사무범위에 해당하며, 지역 특성이나 주민역량 등 지역여건이 다르므로 기본적인 권한(기능)을 제시하고 세부사항에 대해서는 지자체별로 주민들과 협의하여 선택하도록 해야한다고 본다.

제20차 근린분과위(4.10)에서는 특별법 제21조 제2항 제1호의 구역 내 주민 화합 및 발전을 위한 사항을 구체화하여 법령에 규정할 필요가 있다고 보는 바 이는 주민생활 편의에 관한 사항, 주요사업 심사 및 예산확보에 관한 사항, 지역공동체 형성·관리에 관한 사항, 주민의 이해관계 협의·조정에 관한 사항, 기타 지역발전에 관한 사항 등이다.<sup>18)19)</sup>

동법 제2호에서 규정하고 있는 주민자치회에 위임 또는 위탁이 가능한 사무는 주민자치회의 법적 성격에 따라 달라질 수 있다.<sup>20)</sup> 즉, 주민자치회가 행정기관이 아닐 경우 사무의 위임은 불가능하나, 위탁은 가능할 것이다. 또한, 위탁할 수 있는 사무는 주민의 권리·의무와 관련성이 없는 사무에 국한되며 협력형의 경우주민자치회는 집행기구가 아니므로 주민자치회에 업무를 위탁할 실익이 적을 것이다.

17) 특별법 제21조(주민자치회 기능) ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

18) 【현 주민자치위원회의 기능】 1. 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항 2. 주민의 문화·복지·편익증진 등에 관한 사항 3. 주민의 자치활동 강화에 관한 사항 4. 지역공동체 형성에 관한 사항 5. 기타 자치센터 운영에 관하여 필요한 사항

19) 【제주특별자치도 주민자치회의 기능】 1. 읍면동 지역개발계획에 관한 사항 2. 자치센터 운영에 관한 사항 3. 주민의 이해조정 4. 환경영향평가 등 의견제출 5. 각종 개발사업계획의 의견청취 및 제출 6. 주요사업 예산제안 및 건의의견 제출 7. 지역단위 옴부즈맨 역할 부여 8. 교통안전시설 설치 의견제출 9. 시민교육 계획수립 및 추진 10. 기타사항

20) 【관련 규정】

지방자치법 제104조 제1항 (위임) 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 그 보조기관 또는 소속 행정기관 또는 하부기관에 위임할 수 있다

지방자치법 제104조 제3항 (위탁) 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다

또한, 제1차 TF회의(1.4)에서는 행정보조기능의 수행 정도에 따라 두가지 유형으로 구분하여 제시한다. 우선, 약한 행정보조형은 시설물관리 등의 위탁 사무처리권한을 가진다. 즉, 주차장, 공공청사, 체육시설, 복지시설, 공원관리, 재활용품 수거, 쓰레기 처리 등주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니한 사무를 위탁하는 등 낮은 수준의 행정사무처리권한을 부여한다. 이 유형은 행정의 낮은 수준의 지도·감독권이 발생하여 행정과의 수평적 거버넌스 형성에 약간 불리하나 주민자치회의 운영재원을 마련하는 데에는 어느 정도 도움이 될 수 있다. 반면 강한 행정보조형은 위임·위탁 사무처리권을 갖는다. 즉, 시설물관리 등 위탁사무처리권뿐만 아니라, 각종 증명민원서류발급, 사회복지업무 기초조사 및 서비스 전달, 소규모 지역개발사업의 시행 등 주민의 권리의무와 관련된 사무에 대해서도 일부 위임하는 등 높은 수준의 행정사무처리권한을 부여한다. 이 유형은 행정의 높은 수준의 지도·감독권이 발생하며 행정과의 일체성을 추구한다. 행정과의 수평적 거버넌스 형성에는 아주 불리하며 주민자치회의 사무기구를 비대화할 수 있고, 읍면동이 존치할 경우 행정업무 처리기구가 이원화되는 특징을 갖게 된다.<sup>21)</sup>

협력형의 경우 후술하겠지만, 사무기구를 구성하지 않는 것이 원칙이므로 위임 및 위탁의 문제가 발생하지 않는 것이 원칙이나 필요한 경우 별도의 사무기구를 구성하는 경우에도 행정기관으로의 성격을 갖지 아니하므로 위임은 불가능하며 비행정적인 분야에 한정적으로 위탁이 가능할 수는 있을 것이다

## (2) 사 무

제17차 근린분과위(3.2)에서 의결된 바와 같이 사무를 제시함에 있어 법에 사무를 구체적으로 명시할 경우 현실과 괴리가 생길 우려가 있으므로 큰 범위만 제시하고 세부사항은 예시를 들어 설명한다.

또한, 제20차 근린분과위(4.10)에서는 주민자치회는 현행 읍면동 사무 중 주민자치회에서 수행가능한 사무와 시군구 사무 중 주민생활과의 밀접성, 효율성 등에 따라 읍면동 단위에서 처리할 필요가 있는 사무를 수행한다고 분

21) 제1차 TF회의(1.4)에서는 특별법상 주민자치회가 설치될 경우 읍면동의 행정기능을 지방자치단체에서 직접 수행하며, 주민자치회에 지방자치단체 또는 관련법규·조례·규칙으로 사무위임·위탁이 가능하고, 주민자치회 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하도록 규정하고 있는 것에 비추어 볼 때 강한 행정보조형의 입장으로 해석할 수 있다고 본다

다. 다만, 주민자치회 사무로 예시된 단위사무를 시행령, 표준조례 중 어떤 형식으로 규정할 것인지에 대한 검토가 필요하다는 의견이 제시되었다

<표 5- 1> 주민자치회 사무 예시

구분	단 위 사 무	
	현행 읍면동 사무	시군구 사무
주민생활 편의에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 마을대청소</li> <li>▶ 보안등 관리</li> <li>▶ 야생동식물보호·산불·수해·재해활동</li> <li>▶ 방역소독, 가축방역 등 위생업무</li> <li>▶ 공중화장실 점검 및 관리</li> <li>▶ 재활용품 분리수거 지도</li> <li>▶ 대형폐기물처리신청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 마을 휴양지(해수욕장 등) 관리</li> <li>▶ 마을안길 제설작업</li> <li>▶ 청소년 유해업소, 쓰레기 불법투기 등 지도단속</li> <li>▶ 주차(수급실태조사, 주차장 관라요금징수 및 지도 점검, 주정차위반 단속 등) 업무</li> <li>▶ 장애인 편의시설 실태 조사</li> <li>▶ 공원 등 공공시설물 관리</li> <li>▶ 마을단위 생활체육시설 관리 및 운영</li> <li>▶ 공한지 정비 및 청소</li> </ul>
지역 공동체 형성· 관리에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중장기 읍면동발전계획의 수립·집행·평가</li> <li>▶ 지역공동체 특성화사업</li> <li>▶ 부녀자원봉사단운영</li> <li>▶ 복지소외계층 상시발굴</li> <li>▶ 국민기초생활보장수급자 상담·신청접수·구호 등 사회복지업무</li> <li>▶ 수재해 이재민발생보고 및 실태조사</li> <li>▶ 중고교생 사회봉사활동 지원</li> <li>▶ 새마을지도자 자녀장학금 지급추천</li> <li>▶ 마을 주민자치활동 운영·지원</li> <li>▶ 자율방범대 운영(지역 치안기능)</li> <li>▶ 홍보, 캠페인 활동</li> <li>▶ 그린포럼 주관 및 교육활동(주민자치,인문교양, 기술 등)</li> <li>▶ 주민자치센터 관리·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주민소득개발사업</li> <li>▶ 소규모 마을만들기사업</li> <li>▶ 청소년 보호 계도</li> <li>▶ 불우이웃돕기</li> <li>▶ 다문화가정 지원</li> <li>▶ 지역단체(법정 및 자생) 관리 및 단체운영 지원</li> <li>▶ 읍면동 각종 행사(마을축제, 체육대회, 읍면동민의 날) 추진</li> <li>▶ 마을신문·소식지 발간</li> <li>▶ 마을문고, 이동문고 육성·관리</li> <li>▶ 동호회, 스포츠 활동 등</li> <li>▶ 지역환경감시 체계 운영</li> </ul>



주민의 이해관계 협약조정에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주민생활 불편 접수·건의</li> <li>▶ 지역 여론 수렴 및 전달</li> </ul>	
기타 지역 발전에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 통계조사에 관한 사항</li> <li>▶ 적십자회비 모금(타기관협조)</li> <li>▶ 행정시책 전달(현 반상회)</li> <li>▶ 행정지원사항(주민상훈추천 등)</li> <li>▶ 통·반 운영 및 지도(통반장폐지 지역)</li> <li>▶ 향토방위지원 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 농업용수 및 관정 관리 등에 관한 업무</li> <li>▶ 향토유적, 문화재, 지역전통문화유산 관련 업무</li> <li>▶ 관광홍보, 관광축제, 관광시설 등 관련업무 지원</li> <li>▶ 새마을지도자 위·해촉</li> <li>▶ 새마을협의회 운영</li> <li>▶ 새마을 시설물 유지관리·새마을 교육</li> </ul>

### (3) 외부적 의사표시 주체

주민자치회에서 관여한 사무에 대한 외부적 의사표시 주체 즉, 소송당사자·책임자는 자치회장이 아닌 읍면동장이 된다. 즉, 주민자치회는 심의기구에 불과하여 그 의결내용에 대한 최종적 책임을 지지 않아 책임성이 약화될 우려가 있다. 또한, 사무기구를 구성하는 경우에도 순수한 민간인 조직이 되므로 공공조직에 비해 책임성이 떨어질 우려가 있다. 다만, 순수한 자치영역에 대해서는 독자적 책임성을 인정해주어 할 것이다.

### 3) 기관구성

협력형은 주민대표로 구성되는 주민자치위원회를 두며 별도의 사무기구를 구성하지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만, 필요시 사무기구 및 주민자치회연합회, 주민총회 등을 구성할 수 있다. 이하에서 개편위원회에서 논의된 내용을 중심으로 보다 자세히 살펴보겠다.

#### (1) 주민자치위원회

##### ① 주민자치위원회 정수

개편위원회 제17차 분과위(3.2)에서는 위원의 수는 20~30명 정도의 주민대

표로 구성할 것을 확정지었다<sup>22)</sup> 제5차 TF회의(3.16)에서는 읍면동의 인구규모의 편차가 심하므로 이를 감안하여 차등화할 필요가 있으며 주민대표기구로서 주민참여를 확대하고 합리적인 의사결정이 가능하도록 일정규모의 인원은 보장해 줄 필요가 있다고 논의하였다. 다만, 인구규모가 극히 과소한 지역(농산어촌 및 면단위)는 위원 정수를 별도로 정할 수 있도록 유연성을 부여하는 것이 필요하다고 보았다. 제22차 분과위(5.15)에서는 인구규모가 극소한 지역의 경우 20명 이하로도 구성할 수 있도록 하기 위해 위원정수의 상한선만 규정하거나, 기존과 같이 20~30명으로 하되 예외규정을 두자는 의견이 제시되었다. 제20차 분과위(4.20)에서는 위원의 정수를 각 시군구의 조례로 정하되, 읍면동별로 인구편차가 심하거나 주민대표기구로서 주민참여를 확대하고 합리적인 의사결정이 가능하도록 상하한선을 제시한다. 현재 통리반은 인구,면적, 지리적 조건 및 역사적 전통과 문화계승 등을 고려하여 결정된다는 점에서 위원의 대표성을 확보하기 위하여 읍면동의 평균 통리수(24개)에 기초하여 규모를 결정하였다

<표 5- 2> 읍면동 인구현황 ('11.1월 현재)

	인구(천명)			통리수		
	평균	최대	최소	평균	최대	최소
○ 평균	14.5	-	-	24	-	-
- 읍	21.0	113.2	1.3	38	90	13
- 면	4.2	123.2	0.1	23	120	1
- 동	18.8	87.5	1.2	27	87	2

## ② 주민자치위원 자격요건

제1차 TF회의(1.4)에서는 당해 읍면동에 주민등록을 마친 후 2년이상 계속하여 거주하고 있는 주민이어야 한다고 한다. 이는 지역의 정서와 분위기, 이슈 등을 알려면 상당기간의 거주가 필요하기 때문이라고 한다. <sup>23)</sup> 또한, 기타요건으로 일정시간 이상의 자원봉사활동 경력을 갖출 것(봉사요건)과 일

22) 현재 주민자치위원회의 정수는 30인 범위내에서 조례로 정하는 바에 따라 규율하도록 되어있다

23) 아파트입주자대표회의 동대표의 경우 6개월이상 계속하여 거주한 주민으로 자격을 규정하고 있다(주택법시행령 제50조)

정시간 이상 주민자치 교육을 이수할 것(교육요건)을 제시하였다.

제2차 TF회의(1.10)에서는 지역 내 거주하거나 사업장·단체에 종사하는 자도 대상으로 하며 기타 자격요건과 결격사유는 두지 않고 해임요건을 두어 관리하는 것이 바람직하다고 하였으며, 정치적 이용금지를 위해 지방의원의 참여는 배제하는 방안으로 논의하였다.

제20차 근린자치분과위(4.10)에서는 당해 읍면동에 주민등록이 되어있는 주민, 읍면동 지역내 소재한 사업장 또는 단체 근무자, 공직선거법 제19조상 결격사유 없는 자를 자격요건으로 논의하였다.

그러나, 제5차 TF회의(3.16)에서는 당해지역 소재 사업장 또는 단체 등에서 근무하는 자라는 근무요건을 포함시킬 수 있는지 여부에 대한 논란이 있었다. 즉, 특별법 제20조 상 ‘ 해당 행정구역 내 주민’에 포함되는 것으로 해석할 수 있는지 여부와 전문성 확보와 지역소재 사업장과의 원만한 관계 형성 측면 등을 검토해야하는 것에 관한 논의가 있었다.

또한, 지방의원 등 정치인과 정당원의 위원배제 여부에 관해서도 검토가 필요하다고 보았는바, 통장은 정당가입 및 정당활동은 가능하나, 선거운동은 불가능하다는 점, 향토예비군 소대장급이상 간부, 주민자치위원회 선거운동 불가능하다는 점 등을 고려해야한다고 한다.

### ③ 주민자치위원 선출방법

제1차 TF회의(1.4)에서는 도시형과 농촌형을 구분하고 도시형은 다양한 계층확보를 위해 추천비중을 강화하여, 직접선출 25%, 공개모집 후 추천 50%, 전문가·직능단체 공개모집 25%로 하고, 농촌형의 경우 리 단위이하의 지역 대표성을 강화하여 직접선출 25%, 주민 대표성있는 리장을 선거없이 선출 25%, 공개모집 후 추천 25%, 전문가·직능단체 공개모집은 25%로 하는 것에 대한 검토가 필요하다고 보았다

제5차 TF회의(3.16)에서는 도시/농촌형 구분여부, 주민직선 수용여부 등 구체적인 선출방식과 구성비율을 결정해야 한다고 논의하며 아래와 같은 두가지 안을 제시하였고, 주민의 직접선거로 선출하는 경우에는 1세대당 1표의 투표권을 부여하여야 한다고 하였다.

<표 5- 3> 주민자치위원 선출방법

구분		비율 (%)	선출방식
1안	통리장	60	반장에 의해 호선된 통리장 중 호선 또는 순번제
	일반주민	20	공개모집 후 추천
	직능대표	20	공개모집 후 선출
2안	지역대표	50	통리·아파트자치회(선택사항)에서 선출된 통리장 전원 또는 추천
	각종 자치회, 직능대표	25	
	각급학교 대표	25	어린이집, 유치원, 초·중·고 등 학교운영위원회

또한, 주민대표성·전문성·균형성 등이 확보될 수 있는 다양한 방법으로 선출하되 지역특성을 반영할 필요가 있다고 하였다. 주민직선으로 과다하게 선출하게 되면 지역내 갈등발생, 전문가 및 여성·젊은층 등 다양한 계층확보가 곤란할 수 있고, 통리장의 구성비가 높을 경우 그들이 주민자치회를 주도하거나, 지방자치단체가 그들을 통한 영향력을 행사할 가능성이 높다. 도시의 통장은 비직선으로 주민대표성이 없고, 주로 여성인 반면, 농촌의 이장은 주민직선으로 선출되며 주로 고령의 남성이다. 또한, 도시지역은 자원이 풍부하므로 지역대표보다는 전문성과 다양한 계층확보를 강조하는 방법으로, 농촌지역은 지역대표성을 강조하는 방법을 취할 수 있을 것이다.

구체적으로 직접선출, 공개모집후 추천, 공개모집 후 선출 등을 상정할 수 있다. 먼저 주민의 직접선거로 선출하는 것은 통리이하 단위의 지역대표성을 확보하는 것으로 3~5개의 통리를 1개의 선거구로 확정하고 선거구당 1~2인의 위원을 선출하며, 1세대당 1표의 투표권을 부여한다. 주민대표성이 확보되어 있는 통리장이 존재하는 경우 일정 서류심사로 선출이 가능하도록 한다. 주민대표성과 지역균형성 확보가 가능하나 지역갈등 발생 우려가 있다. 다음으로, 공개모집 후 추천을 통해 선출하는 방식은 성별·연령 안배가 가능하여, 다양한 계층을 확보할 수 있을 것이다. 일정수 이상(10~30인) 주민추천을 받은 자를 대상으로 서류심사를 거쳐 추천을 통해 선출하는 방식이

다. 또한, 지역개발·복지·교육·환경 등 전문가와 직능단체 등을 대상으로 공개모집을 하는 경우 주민대표성은 약하지만, 전문성과 직능균형성, 지역내 네트워크 형성에 유리할 것이다.

제18차 근린분과위(3.23)에서는 통단위 지역대표 선출방식에 있어 지역대표 위원정수에 맞게 지역을 분할하여 추천하여야 한다는 견해와 각 통마다 대표를 선출하고 몇 개의 통을 묶어 통 대표 중 직선 또는 호선하는 것이 바람직하다는 견해가 대립되었다. 또한 공개모집방식에 자기추천자를 포함할 것인지에 여부에 대해 논의가 있었으며 포함할 경우 전문지식은 적으나 자발적·적극적 활동을 통해 지역에 대한 관심과 애정이 큰 주민의 참여를 장려할 수 있다고 한다

제20차 근린분과위(4.10)에서는 주민자치위원의 선출은 지역대표와 직능대표로 구분하고 선출방법을 달리한다. 우선 지역대표는 통리별로 적정구역을 확정하여 직접선거 등 직선제 요소를 가미한 선출방식으로 구역별 대표 1인을 선출한다. 다만, 리 설치지역은 리장 중에서 선출하되, 리장이 직접선출된 경우는 호선에 의해, 직접선거에 의해 선출되지 않은 경우에는 직접선거 등 직선제 요소를 가미한 선출방식을 활용한다. 다만, 후자의 경우 직선제의 요소를 가미한 선출방식을 구체화하는 방법에 대한 검토가 필요할 것이다. 직접 선거에 따른 선거관리를 위하여 선거관리위원회를 설치한다.

주민자치위원 중 일부는 직접선거 방식이 아닌 공개모집 또는 추천에 의한 방식을 통해 직능대표를 선출한다. 공개모집 또는 추천분야는 교육·언론·문화예술·보건복지·경제분야 등 전문가, 시민단체·직능단체의 임원, 당해 지역 사업장 또는 단체 근무자 등이며, 공개모집 또는 추천된 자 중에서 위원선정심의위원회에서 선정한다.

반면, 제20차 근린분과위(4.10)에서는 지역대표와 직능대표의 구성인원 및 비율, 직선제 요소에 따른 구체적 선출방식, 구역대표 선출을 위한 적정구역 확정 등에 대해서는 지자체 자율적으로 결정하도록 조례에 위임해야 한다고 논의하였다<sup>24)</sup>

제22차 근린분과위(5.15)에서는 대표성, 전문성, 자발성 등을 확보하기 위하여 선출방식을 다양화해야한다고 한다. 즉, 반장(선거 또는 추천으로 선출) 중에서 호선으로 선출된 통장과, 주민직선으로 선출된 이장 중 호선 또는

24) 그러나, 조례로의 위임한다고 하더라도 제도도입초기에는 표준조례안을 내려주어 참고토록 하는 것이 통상 관례이며, 이러한 경우 각 지자체는 단순 참고가 아니라, 그대로 시행하는 경우가 대부분이므로 조례로 위임한다고 하더라도 어느정도 학술적인 논의는 필요할 것으로 보인다

순번제 등으로 통리장 대표를 선출하고, 공개모집 후 추첨 또는 위원선정위원회에서의 선정을 통해 일반주민을 참여시키며, 전문가 및 직능단체 등을 공개모집 후 위원선정위원회에서 선정하는 방식 등을 통해 선출해야 한다고 한다.

#### ④ 공석이 발생한 경우

주민자치위원의 공석이 발생한 경우 5인 이하의 예비후보를 순위를 정하여 선정하도록 한다. 다만, 지역대표 위원이 공석일 경우 예비후보 중에서 보임할지 여부에 대해서는 견해가 대립된다. 즉, 지역대표는 예비후보 중 보임하는 것을 제외해야 한다는 견해에서는 예비후보를 통한 보임은 지역대표성을 상실하게 되며, 본래의 방식에 따른 보궐선거를 실시해야한다고 보며, 반대의 경우는 직능대표와 달리 취급하지 말고 같게 취급하는 것이 예비후보를 선정하여 둔 취지라는 입장이다

#### ⑤ 주민자치위원 위촉·해임

주민자치위원은 시군구 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체장이 위촉한다

지방자치위원은 무보수 명예직 봉사자로서의 지위를 가지며, 회의참석 등에 따른 수당지급은 가능할 것이다. 유급화될 경우 주민대표로서의 적극적 활동이 기대되나, 지역발전이 아닌 개인육구 충족을 위한 기회로 삼을 수 있으며 주민자치의 의미상 주민대표에 대한 보상은 주민들의 자력에 의해 지급해야 한다고 본다. 임기는 2년이며 연임가능하다

해임은 결격사유에 해당하거나, 관계규정을 위반하거나, 부정비리에 연루되거나 직무태만 등의 사유가 발생한 경우 재적위원 1/3이상의 발의와 재적위원 2/3 의결을 통해 해임한다. 위원이 결위된 경우 위원의 잔여임기가 6개월 이상일 경우에 한해서 주민자치위원회 구성시 별도 선정한 예비후보 중에서 상위 순위자로 위촉하며 보임된 위원의 임기는 결위 위원의 잔여임기로 한다.

#### (2) 사무기구

협력형은 별도의 사무기구를 구성하지 않는 것을 원칙으로 하며, 필요한

경우 자원봉사자를 활용하거나, 최소한의 상근직원을 둘 수 있다. 따라서, 사무기구를 구성하는 경우에도 그들의 신분은 공무원이 아니며, 순수한 민간조직으로의 지위를 갖게 된다. 따라서 통합형과는 달리 사무기구 직원에 대한 임명권과 지휘감독권이 이원화되지 않고 주민자치회로 일원화된다고 할 수 있다.

### (3) 주민총회

개편위원회 제17차 근린분과위(3.2)에서는 읍면동 및 통리단위의 주민총회를 선택적으로 둘 수 있도록 하는 것으로 확정하였다. 인구규모가 극히 과소한 지역(농산어촌의 면단위)은 주민자치위원회를 두지 않고 당해지역 주민 전체로 구성되는 주민총회형 주민자치회를 설치하여 주민자치위원회의 기능을 수행한다. 다만 주민총회 설치여부는 회의장소, 이동거리 등을 감안하여 지방자치단체 자율로 결정한다. 주민총회는 세대별 1인으로 구성한다. 기관 구성, 임원선출, 회의소집 등 주민총회 운영에 관한 사항은 주민자치위원회 관련 규정을 준용한다.

제18차 근린분과위(3.23)에서는 주민총회는 사안에 대한 주민의견 수렴 및 심의기구로 의결권은 없으며, 주민자치회원 전체로 구성된다고 본다. 지역 내 혐오시설 설치와 같이 주민의 권리·의무와 밀접하게 관련있는 사항 등 주민전체의 의견수렴이 필요하다고 판단되는 경우 선택적으로 주민총회를 설치할 수 있다고 본다. 주민자치위원회는 중요사항에 대하여 주민들의 의견수렴이 필요하다고 판단되는 경우 주민전체 또는 일부를 대상으로 주민총회를 소집하거나 문서회람 방식을 활용하는 것이 가능할 것이다. 현실적으로 인구가 과다한 지역은 회의장소 선정 등의 문제로 주민총회 소집이 어려울 것이다.

### (4) 주민자치회연합회

개편위원회 제20차 근린분과위(4.10)에서는 주민자치회 연합회는 법령상 시군구 단위의 임의단체로 규정하여 선택적으로 설치하도록 하자고 하였다.

다만, 제1차 TF회의(1.4)에서는 임의단체로 선택적으로 설치할 것인지, 의무적으로 설치하고 특정한 기능을 부여할 것인지에 관한 논의가 있었으며, 제

2차 TF회의에서는 주민자치연합회에 대해서는 별도의 규정을 두지않는 임의단체의 성격을 갖도록 하자는 논의가 있었다. 제5차 TF회의(3.15)에서는 법령상 임의단체로 규정하여 선택적으로 설치하도록 할 것인지(법령상 “~설치할 수 있다” 라는 근거 부여) 법령상 명시없이 자율적으로 결정하도록 할 것인지에 대한 검토가 필요하다는 논의가 있었다

#### 4) 설치단위

개편위원회 제5차 TF회의(3.16)와 제18차 근린분과위(3.23)에서는 주민자치회를 읍면동 단위에 1개씩 설치하는 방안과 1개 이상 설치가 가능하도록 하는 방안의 견해가 대립되었다. 또한 후자를 선택하는 경우에는 사무기구를 분리해야하는지 여부에 대한 추가 검토도 필요하다고 보았다. 협력형의 경우 사무기구를 별도로 설치하지 아니하므로 각각 주민자치회에서 협의·심의 또는 결정된 내용이 다를 경우 재조정 절차가 필요할 것이다.

다만, 개편위 제20차 근린분과위(4.10)에서 논의된 바와 같이 현행 제도와의 정책적 연계 및 조기정착을 도모하고 운영상의 효율성 확보를 위해 읍면동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 섬, 산간지역 등 인구가 적고 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등의 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

#### 5) 행정과의 관계

지방행정체제개편에 관한 특별법 제22조는 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 시장군수구청장이 위촉한다고 규정하고 있다. 행정과 주민자치회와의 관계는 행정기관인 읍면동과 지방자치단체인 시군구와의 관계로 나누어 서술할 수 있다.

##### (1) 읍면동과의 관계

협력형의 경우 현행 읍면동 사무소는 존치하며, 주민자치회는 읍면동 사무소와 대등한 수평적 관계를 형성한다. 즉 읍면동 사무소의 서무업무나 순수한 행정업무를 제외한 사무에 대한 협의·심의·집행결과에 대한 평가 등을



하게 된다

## (2) 시군구와의 관계

주민자치회는 지역 내 행재정상의 문제를 시장군수구청장에게 건의할 수 있다. 특히 주민자치회연합회를 구성한 경우 시장군수구청장에 대한 발언권 및 영향력이 높아질 수 있다.

또한, 비행정영역 등 제한된 범위 내에서 시군구의 위탁업무를 수행하기도 한다.

시장군수구청장은 보조금 등 재정 및 주민자치에 대한 정보 및 기술 등을 지원한다. 또한 사무의 위탁이 이루어진 경우 해당범위 내에서 지휘감독권을 갖게되며 회계감사 등을 실시할 수 있다

## 6) 구성원

### (1) 임의가입 여부 및 범위

주민자치회 구성원인 주민자치회원은 해당 읍면동 내 거주하고 주민등록이 되어있는 주민과 당해지역 소재 사업장 또는 단체근무자라 할 것이다. 주민으로의 자격을 갖춘 경우 자동으로 회원이 되며, 이사 등에 의한 주민등록지 이전시 자동으로 탈퇴된다. 다만, 해당지역 사업장 또는 단체근무자의 경우 주민자치위원회에 가입 및 탈퇴신청을 해야 한다.

개편위원회에서는 주민의 임의적 가입여부, 사업장 근무자의 가입가능성에 대해 일부 이견이 있었으나, 특별법 취지 및 영국과 일본의 사례 등에 비추어 볼 때 위와 같이 정리하는 것이 타당할 것이다.

### (2) 가입단위

개편위원회에서는 세대단위 또는 개인단위로 가입이 가능하므로, 대표성을 높이기 위해 어느 것이 보다 타당할 것인지에 관해 일부 논의가 있었으나, 일본의 자치회와 같이 세대단위로 가입하는 것이 타당하다 할 것이다.

## 7) 재정 및 감사

협력형은 집행기능을 하는 별도의 사무기구를 원칙적으로 설치하지 아니하는 경우 재원은 불필요하다. 다만 필요시 사무기구를 구성한다면 재원은 필요하게 되며 이때의 재원은 자체재원과 의존재원, 기타재원으로 구성된다. 자체재원은 회비, 자체 수익사업, 위탁사업 수입, 사용료 등이며 의존재원은 사업보조금, 운영보조금 등이고, 주민 또는 기업의 기부금품 등이 기타재원이라 할 수 있다.

협력형은 원칙적으로 집행기능이 없으나, 일부 시군구 위탁사무를 처리하게 되는 경우와 사무국을 설치하는 경우 회계처리기준 및 감사문제가 발생될 수 있다. 개편위원회에서 논의된 바와 같이 주민자치회 재정운영의 투명성과 회계관리의 통일성을 확보하고 방만한 경영으로 인한 장치가 필요하며, 회계처리와 회계감사 기준, 결산서의 작성 및 공개 등에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있을 것이다

## 8) 교육훈련

개편위원회에서 논의된 바와 같이 시장군수구청장은 자치단체 자체 또는 외부기관에 위탁하여 주민자치회 위원 또는 일반주민을 대상으로 주민자치회 운영 등에 관한 교육을 실시하여야 하며, 국가나 지방자치단체가 주민자치위원의 역량강화 및 상호교류를 위해 해당 주민자치위원에게 교육과 연수 기회 제공을 법에 명시하고 매년 일정시간 이상 의무적으로 교육을 실시하는 것이 필요할 것이다.

## 9) 현 주민자치위원회와의 관계

주민자치회가 설치될 경우 현재의 주민자치위원회와 역할·기능이 중첩되므로 주민자치위원회는 존치할 필요가 없으며 새로 구성되는 주민자치회가 권리와 의무를 승계하는 것이 바람직할 것이다. 현재의 주민자치센터는 주민자치회의 자치활동과 지역공동체 형성 등을 위한 공간으로 활용할 수 있다.

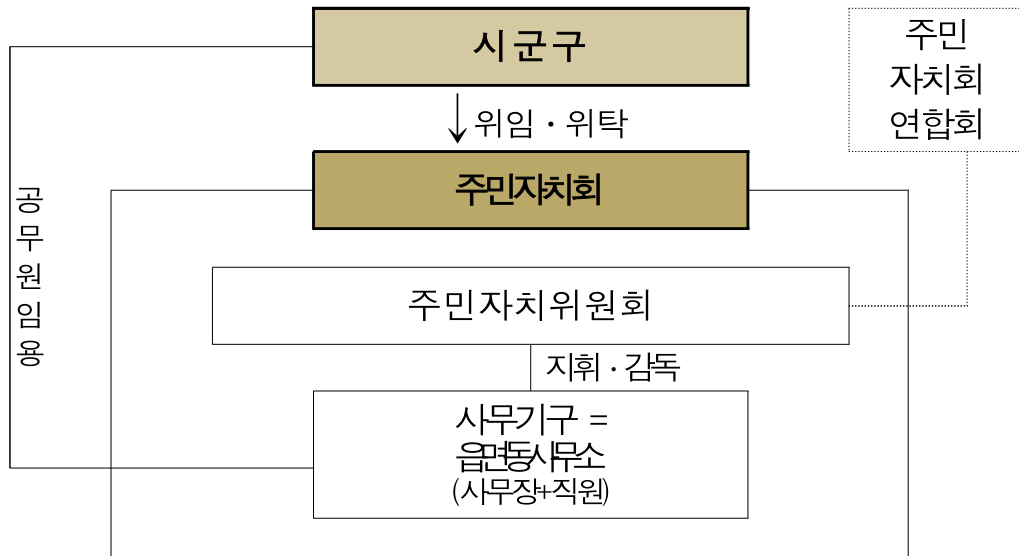
<표 5- 4> 현 주민자치위원회와의 비교

구분	현행 주민자치위원회	주민자치회 모델(안)
법적근거	시군구 조례	지방행정체제개편특별법 제20-22조 주민자치회 설치·운영에 관한 법률(가칭)
위촉권자	읍면동장	시군구청장
대표성	지역 유지 중심, 대표성 미약	주민대표성, 전문성 확보
위상 및 기능	읍면동 행정 자문기구 * 주민자치센터 운영사항 심의	주민자치를 위한 협의·심의 및 의결기구 * 주민화합, 지역발전, 위탁사무 처리
설치구역	읍면동 단위 1개	읍면동 단위 1개(분회 가능)
교육훈련	근거조항 없음	국가나 지방자치단체가 교육과 연수 기회 제공할 의무(법으로 규정)
연합회	법적근거는 없으나 기초 또는 광역 단위로 자율 구성	시군구 단위 임의단체

#### 10) 특별법 취지

특별법 제20조는 풀뿌리 지방자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 주민자치를 두어야 한다고 규정하고 동법 제21조제2항의 주민자치회 기능으로 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항에 관한 업무를 수행해야 한다고 규정하고 있다. 협력형 모델은 특별법상 이러한 주민자치를 실현하기 위해 보다 적합하다고 할 것이다

## 2. 통합형



[그림 5-2] 통합형 기본모형(개편위 내부자료)

### 1) 법적성격

제18차 근린분과위(3.23)에서는 주민자치회는 읍면동 단위의 주민자치기구로의 성격을 갖고 일정한 구역을 단위로 그 지역 내 주민 전체로 구성하며, 이는 시군구의 하부행정기관이나 공공단체가 아닌 독자성을 갖는 조직체이자 법정단체로의 성격을 갖는다고 본다. 법인격 부여시 법률상 관계의 주체가 되므로 법적으로 명확히 독자성을 갖는 조직체로 인정받을 수 있으나, 주민자치회의 성격(통합형 또는 협력형)과 특별법상 설치되는 법정단체임을 고려할 때 법인격 여부는 자체적으로 판단하여 결정해야 한다고 본다.

특히, 통합형의 경우 읍면동사무소(행정기관)가 주민자치회의 기관으로 포함되면서 주민자치회의 성격이 모호해진다고 하며 주민자치회의 성격에 따라 사무의 위임·위탁, 시군구와의 관계 등이 달라질 수 있으므로 위상을 명확하게 설정할 필요가 있다고 하며 세가지 안을 제시한다. 먼저 행정기관성을 갖는 경우, 시군구의 하부기관으로 시장군수구청장의 지휘·감독을 받게 되며 주민자치회에 광범위한 사무의 위임 및 위탁이 가능하나 기구운영에 대한 자

율성이 제약된다. 민간단체의 성격을 갖는 경우, 시군구와 별개의 독립된 단체로 원칙적으로 시장군수구청장과는 대등한 관계를 갖게 되며 주민자치회에 위임은 불가능하나 위탁은 가능하다고 본다. 또한 준지방자치단체로의 성격을 갖는 경우 일부 정부기능을 수행한다는 점에서 준정부조직 또는 행정기관과 유사하나 제한된 자치권의 범위에서는 지방자치단체에 준하는 지위를 갖게 되고, 민간단체와 행정기관, 지방자치단체의 성격이 혼재되어 주민자치회의 성격이 모호하므로 이 경우 명확한 개념정의가 필요하다고 본다.

제20차 근린분과위(4.10)에서 주민자치회는 시군구의 하부행정기관을 성격을 지니며 지방자치단체는 아니라 할 것이다. 특정 행정사무를 민간위원의 의결을 거쳐 공무원이 집행한다는 점에서 합의제 행정기관에 해당한다.

다만, 행정기관의 성격을 가진 주민자치회를 설치할 경우, 주민자치회 전체 사무가 시장군수구청장의 지휘감독을 받아, 주민자치회가 최종권한을 갖는 사무를 둘 수 없으며, 주민들이 자발적으로 결정·집행할 필요가 있는 사업(예: 마을축제 등 행사, 마을만들기 사업 등) 수행에 자율성이 제약될 수 있고, 독립적인 재정운영이 어렵게 되어 제약을 많이 받게 된다. 즉, 행정기관은 법인이 아니므로 별도의 회계를 둘 수 없으며, 지방자치단체의 회계에 포함되어 운영하게 된다. 회비를 징수할 경우 지방세 항목을 늘리는 것과 같은 준조세적인 성격을 띠게 되며 회비 및 수익사업·위탁사업의 등 수입은 지방자치단체의 회계로 귀속하게 된다. 또한, 행정기관은 지방자치단체라는 공법인의 한 부분으로 그 자체가 법인격을 가질 수 없으므로 사단·재단 법인으로 규정이 불가능하다는 문제점이 지적되기도 하였다.

이에 특별법상 규정된 주민자치회는 구역 내의 주민화합과 발전을 위한 사항을 주민이 자주적으로 결정하고 집행하는 사단의 성격을 규정한 것이라 볼 때 이와 성격과 배치되는 측면이 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다고 본다

현재까지 개편위의 논의상황은 주민자치회를 시군구의 하부행정기관으로 설치하자는 견해와 별도의 사단법인·단체 등으로 설치해야 한다는 견해가 대립된다

행정기관으로 설치하자는 견해는 특정 행정사무를 민간위원의 의결을 거쳐 공무원이 집행하는 합의제 행정기관의 성격을 띠어야 한다고 본다. 이에 대한 법적 근거로 지방자치법 제116조의 ‘자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면.... 합의제 행정기관을 설치할 수 있다’를

제시한다.

반면, 별도의 법인 또는 법인격없는 사단·재단으로 설치해야한다는 견해에서는 행정기관으로 설치할 경우 주민자치회의 자율적 운영에 현저한 제약을 받게 되고 이는 특별법상 규정된 주민자치회의 성격<sup>25)</sup>과도 배치될 것이라고 주장한다. 즉, 주민자치회 전체사무가 시장군수구청장의 지휘감독을 받게 되어 주민들이 사업을 수행하는 데 자율성이 제약될 뿐만 아니라, 행정기관은 별도의 회계를 둘 수 없으므로 지방자치단체의 회계에 포함된 비독립적 재정운영이 불가피하며, 회비 징수시에는 지방세 항목을 늘리는 것과 같은 준조세의 성격을 띠게 된다고 한다. 다만, 제1차 TF회의(1.4), 제5차 TF회의(3.16) 등에서는 구체적 설립형태로 사단법인, 법인격 없는 사단, 법인격 없는 법정단체 등에 관한 논의가 있었다. 제도운영의 통일성 측면에서 설립형태를 정할 필요가 있으며, 정부의 재정지원, 세제혜택 등 재정관리 측면에서 사단법인이 바람직하다는 견해와 법리상 법인격없는 사단도 재산소유 및 당사자 능력 등이 인정되므로 기능상 차이가 없어서 논의가 불필요하다는 견해가 대립된다

## 2) 기능 및 사무

통합형은 읍면동 사무에 대한 협의·심의 및 의결기구로의 역할을 수행하며, 시군구로부터 위임 또는 위탁받은 사무를 비교적 광범위하게 수행한다. 개편위원회 제4차 TF회의(2.24)에서는 실질적인 주민자치를 위하여 위임(deldgation)사무 처리뿐만 아니라, 권한이양(devolution)을 통한 최종 책임권까지 부여할 필요가 있다는 의견도 제시되었다

### (1) 기 능

개편위원회 제18차 근린분과위(3.23)에서 제시된 바와 같이 특별법 규정<sup>26)</sup>에 따라 그 기능을 분석하고자 한다. 먼저, 제1호에서 규정하고 있는 구역 내

25) 특별법상 주민자치회는 주민자치회 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항을 수행한다고 규정하고 있다

26) 특별법 제21조(주민자치회 기능) ② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항 2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무처리에 관한 사항 3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

주민화합 및 발전을 위한 사항은 주민자치회가 협의·심의 또는 의결할 수 있는 사무범위에 해당하며, 지역특성이나 주민역량 등 지역여건이 다르므로 기본적인 권한(기능)을 제시하고 세부사항에 대해서는 지자체별로 주민들과 협의하여 선택하도록 해야한다고 본다

또한, 제20차 근린분과위(4.10)에서는 특별법 제21조 제2항 제1호의 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항을 구체화하여 법령에 규정할 필요가 있다고 보는 바 이는 주민생활 편의에 관한 사항, 주요사업 심사 및 예산확보에 관한 사항, 지역공동체 형성·관리에 관한 사항, 주민의 이해관계 협의·조정 에 관한 사항, 기타 지역발전에 관한 사항 등이라고 논의하였고, 이는 협력형의 경우와 동일하다.

다만, 동법 제2호에서 규정하고 있는 주민자치회에 위임 또는 위탁이 가능한 사무는 주민자치회의 법적 성격에 따라 달라질 수 있다. 즉, 통합형은 행정기관이거나 별개의 독립된 단체로서의 성격을 모두 가질 수 있으므로 이에 대한 선택에 따라 위임 및 위탁의 범위가 달라질 수 있는 것이다. 즉, 주민자치회가 행정기관이 아닐 경우 사무의 위임은 불가능하나, 위탁은 가능할 것이다. 그러나 위탁할 수 있는 사무는 주민의 권리·의무와 관련성이 없는 사무에 국한되며 주민자치회는 집행기구가 아니므로 주민자치회에 업무를 위탁할 실익이 적을 것이다.

즉, 통합형은 행정기관으로의 법적 성격을 갖는 경우 광범위한 위임 및 위탁이 가능하여 비행정적인 분야 뿐만 아니라 주민의 권리의무와 관련된 사항에 대해서도 위임받아 처리가 가능한 것이다. 그러나, 별개의 독립된 단체로 설립된다면, 지방자치법 제104조제1항에 따라 위임은 불가능하고 주민의 권리의무와 직접 관련되지 않은 사항에 대한 위탁업무를 처리하게 될 것이다. 다만, 위탁업무 처리범위는 협력형이나 주민조직형에 비해 광범위한 것이다

## (2) 사 무

앞서 논의한 협력형의 경우와 동일하다 할 것이므로 구체적 논의는 생략하겠다

### (3) 외부적 의사표시 주체

주민자치회에서 관여한 사무에 대한 외부적 의사표시 주체 즉, 소송당사자·책임자는 읍면동장이 아닌 주민자치회장이 된다. 즉 실질적 집행은 사무기구인 읍면동 사무소 공무원이 수행하였다고 하더라도 외부적 책임은 주민자치회에서 지게 될 것이다. 다만, 공적 기구인 읍면동장이 최종적 책임을 지게 되는 협력형에 비해 민간인 조직인 주민자치회는 상대적으로 낮은 수준의 책임성이 요구된다 할 것이다.

### 3) 기관구성

통합형은 의사결정기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구로 구성되며, 협력형과 마찬가지로 필요한 경우 주민총회 및 주민자치회연합회를 설치할 수 있다.

#### (1) 주민자치위원회

주민자치위원 정수, 자격요건, 선출방법, 위촉 및 해임, 공석발생시 등 구체적인 내용은 협력형과 동일하므로 서술을 생략하겠다

#### (2) 사무기구

통합형은 읍면동사무소를 주민자치회의 사무기구로 전환하여 그 역할을 수행한다. 기존 읍면동사무소의 기능은 존치하며 읍면동장의 명칭을 사무장으로 변경한다. 따라서 사무기구인 읍면동사무소는 주민자치위원회에서 의결된 시군구 위임 또는 위탁업무 및 고유업무 등에 대한 집행기능을 담당하며, 본래의 행정업무와 서무업무도 그대로 수행하게 된다. 사무기구는 기존의 읍면동 공무원으로 구성되며 인사권은 시장군수구청장이 수행하며, 사무장은 주민자치회의 사무기구를 총괄한다. 사무기구는 주민자치위원회 위원장의 지휘·감독을 받게 된다. 즉, 인사권과 지휘감독권이 이원화된다는 점과 공무원에 대한 지휘감독권을 일반인인 주민자치위원이 갖는 경우 실효성이 있을지에 대한 의문이 제기되기도 한다



### (3) 주민총회

앞서 논의한 협력형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

### (4) 주민자치회연합회

앞서 논의한 협력형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

### 4) 설치단위

개편위원회에서는 읍면동 단위에 1개씩 설치하는 방안과 1개 이상 설치가 가능하도록 하는 방안의 견해가 대립되었다. 또한 후자를 선택하는 경우에는 사무기구를 분리해야하는지 여부에 대한 추가 검토도 필요하다고 보았다. 즉, 통합형의 경우 2개 이상 주민자치회를 설치하되 하나의 사무기구에서 집행하는 경우 2개의 주민자치회 집행기능을 담당해야하므로 공무원의 업무가 과중해지고 행정서비스의 질이 떨어질 우려가 있다. 반면, 사무기구를 분리하여 주민자치회 설치에 따라 각각 사무기구를 설치하는 경우 업무처리가 명확해지나 사무기구 중복에 따른 행정정적 비효율이 발생할 수 있다고 보았다

따라서, 협력형과 마찬가지로 통합형의 경우도 개편위원회에서 논의된 바와 같이 현행 제도와의 정책적 연계 및 조기정착을 도모하고 운영상의 효율성 확보를 위해 읍면동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 섬, 산간지역 등 인구가 적고 산재한 지역, 지리적으로 교통이나 통신이 불편한 지역 등의 경우 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

### 5) 행정과의 관계

지방행정체제개편에 관한 특별법 제22조는 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 시장군수구청장이 위촉한다고 규정하고 있다. 행정과 주민자치회와의 관계는 행정기관인 읍면동과 지방자치단체인 시군구와의 관계로 나누어 서술할 수 있다.

#### (1) 읍면동과의 관계

통합형은 현행 읍면동 사무소는 주민자치회의 사무기구로 전환되어 주민자치회의 집행기구로의 역할을 수행하는 수직적 관계를 갖게 된다. 즉, 읍면동 사무소의 서무업무나 순수한 행정업무를 제외한 사무에 대한 협의·심의 및 의결권을 갖게 되며, 읍면동 사무소는 주민자치회 위원장의 지휘·감독을 받게 된다. 또한, 읍면동장의 명칭을 사무장으로 변경하며 개편위원회에서는 주민자치회와 사무기구의 원활한 연계·협력을 위하여 사무장 임용시 주민자치회의 협의 또는 동의를 거치도록 해야한다는 의견이 제시되었으나 이에 자치단체장의 인사권이 침해될 우려가 있다는 반론도 제기되었다.

#### (2) 시군구와의 관계

주민자치회는 지역 내 행재정상의 문제를 시장군수구청장에게 건의할 수 있다. 특히 주민자치회연합회를 구성한 경우 시장군수구청장에 대한 발언권 및 영향력이 높아질 수 있다.

또한, 비교적 광범위하게 시장군수구청장이 위임 또는 위탁한 업무를 수행하기도 하며 그 범위는 법적 성격에 달라질 수 있다. 다만, 그 위임 또는 위탁의 범위가 광범위할수록 수평적 거버넌스 형성 및 시장군수구청장에 대한 발언권 및 영향력이 제한적일 수 밖에 없다.

시장군수구청장은 보조금 등 재정 및 주민자치에 대한 정보 및 기술 등을 지원한다. 또한 사무의 위임 또는 위탁범위 안에서 지휘감독권을 갖게 되며 회계감사 등을 실시할 수 있다

#### 6) 구성원

앞서 서술한 협력형의 경우와 그 내용이 동일하므로 구체적 논의는 생략하겠다

#### 7) 재정 및 감사

통합형은 주민자치회의 법적 성격에 따라 재원의 보유범위가 달라질 것이

다. 즉, 행정기관성을 갖게 되는 경우 수익사업, 회비 등 별도의 자체재원을 둘 수 없고 지방자치단체의 회계에 포함되며, 회비, 수익사업, 위탁사업 등 수입이 주민자치회 단독 재원이 아닌 지방자치단체의 회계로 귀속되게 된다. 반면, 별개의 독립된 단체로 규정하는 경우 주민자치회의 재원은 자체재원과 의존재원, 기타재원으로 구성된다. 자체재원은 회비, 자체 수익사업, 위탁사업 수입, 사용료 등이며 의존재원은 사업보조금, 운영보조금 등이고, 주민 또는 기업의 기부금품 등이 기타재원이라 할 수 있다.

통합형은 읍면동 사무소를 전환하여 사무기구를 두고 자체 의결사항 및 비교적 광범위한 시군구의 위임 또는 위탁업무를 처리하게 되므로 회계처리기준 및 감사에 관한 사항이 명확하고 신중하게 검토될 필요가 있다. 개편위원회에서 논의된 바와 같이 주민자치회 재정운영의 투명성과 회계관리의 통일성을 확보하고 방만한 경영으로 인한 장치가 필요하며, 회계처리와 회계감사 기준, 결산서의 작성 및 공개 등에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있고 회계처리 기준안을 마련하고 자치법규 또는 주민자치회 자체규정으로 제정한다. 또한 감사보고서의 기재사항 및 작성기준안을 마련하고, 사업실적서 및 결산서 공개 등에 관한 사항, 외부감사인에 의한 회계감사 절차 및 방법에 관한 사항 등에 대한 회계감사를 실시해야 할 것이다.

#### 8) 교육훈련

앞서 서술한 협력형의 경우와 그 내용이 동일하므로 구체적인 논의는 생략하겠다

#### 9) 현 주민자치위원회와의 관계

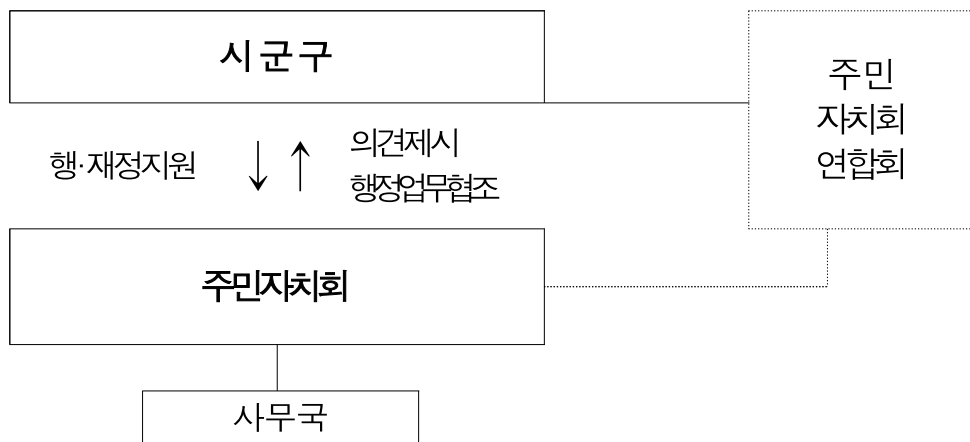
앞서 서술한 협력형의 경우와 그 내용이 동일하므로 구체적인 논의는 생략하겠다

#### 10) 특별법 취지

특별법 제21조제2항은 주민자치회 기능으로 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무처리에 관한 사항에 관한 업무를 수행해야 한다고 규정하고 있다.

통합형의 경우 법적 성격이 무엇인지에 따라 위임 및 위탁업무의 수행범위가 달라질 것이지만, 협력형에 비해 광범위하게 시군구의 위임·위탁 사무를 처리할 수 있을 것이다

### 3. 주민조직형



[그림 5-3] 주민조직형 기본모형(개편위 내부자료)

#### 1) 법적성격

반면, 별도의 법인 또는 법인격없는 사단·재단으로 설치해야한다는 견해에서는 행정기관으로 설치할 경우 주민자치회의 자율적 운영에 현저한 제약을 받게 되고 이는 특별법상 규정된 주민자치회의 성격<sup>27)</sup>과도 배치될 것이라고 주장한다. 즉, 주민자치회 전체사무가 시장군수구청장의 지휘감독을 받게 되어 주민들이 사업을 수행하는 데 자율성이 제약될 뿐만 아니라, 행정기관은 별도의 회계를 둘 수 없으므로 지방자치단체의 회계에 포함된 비독립적 재정운영이 불가피하며, 회비 징수시에는 지방세 항목을 늘리는 것과 같은 준조세의 성격을 띠게 된다고 한다. 다만, 제1차 TF회의(1.4), 제5차 TF

27) 특별법상 주민자치회는 주민자치회 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항을 수행한다고 규정하고 있다

회의(3.16) 등에서는 구체적 설립형태로 사단법인, 법인격 없는 사단, 법인격 없는 법정단체 등에 관한 논의가 있었다. 제도운영의 통일성 측면에서 설립형태를 정할 필요가 있으며, 정부의 재정지원, 세제혜택 등 재정관리 측면에서 사단법인이 바람직하다는 견해와 법리상 법인격없는 사단도 재산소유 및 당사자 능력 등이 인정되므로 기능상 차이가 없어서 논의가 불필요하다는 견해가 대립된다

<표 5- 5> 주민자치회 법적성격에 따른 구분

구분	비법인 주민자치회	사단법인 주민자치회
성격	- 민법상 사단	- 사단법인
설치	- 주무관청의 허가나 설립등기 불필요	- 주무관청의 허가나 설립등기 필요
성립	- 실체가 필요 - 학계, 대법원 ⇒ 조직, 정관대표자 선정 방법, 총회운영, 다수결원칙, 재산관리 등을 포함, 3인 이상의 구성원 - 판례 ⇒ 규약, 의사결정기관, 업무집행기관, 독자적·사회적 활동	- 민법 제31조에 의거 법률에 “ ---는 법인으로 한다” 근거 필요 - 민법, 당해 법률에 근거
당사자 능력	- 민사소송법 제52조 : 민사소송, 행정소송의 원고 및 피고가 됨 - 판결의 효력 : 구성원이 아닌 단체에 미침	- 있음
권리 능력	- 구성원의 지분 없음(총유) - 단체만이 사용수익권 있음 - 재산관리행위 : 정관에서 의결 필수 - 부동산등기 가능	- 있음
장점	- 주민자치회가 특별법 및 별도법률에 근거할 경우 법인이 아니라도 공신력 획득 가능	- 사회적 공신력 획득 - 정부로부터의 재정지원 및 세제지원 혜택 - 기부자 모금 가능
단점	- 재정 및 회계관리 등의 어려움 예상	- 상급기관의 통제

## 2) 기능 및 사무

주민조직형은 주민자치회 사무에 대한 의결 및 집행기구 역할을 한다. 주민조직형 모델은 통합형과 협력형 모델과 달리 읍면동 사무소 폐지를 전제하므로 읍면동 사무소에 대한 협의·심의 또는 의결문제가 발생하지 않는다

### (1) 기 능

협력형과 통합형과 마찬가지로 개편위원회에서 논의된 바와 같이 특별법 규정에 따라 그 기능을 제시하겠다

특별법 제21조 제2항 제1호의 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항에 관해서는 협력형과 통합형과 그 내용상 차이가 없으므로 논의를 생략한다.

동법 제2호에서 규정하고 있는 주민자치회에 위임 또는 위탁이 가능한 사무는 주민자치회의 법적 성격에 따라 달라질 수 있으며 주민조직형은 별개의 독립된 단체로서의 법적 성격을 갖는다. 따라서, 주민의 권리의무와 관련없는 사항에 한해 시군구 사무를 위탁받아 수행하는 것이 가능할 것이다.

### (2) 사 무

협력형 및 통합형과 그 내용이 동일하므로 그 논의를 생략하겠다

### (3) 외부적 의사표시 주체

주민자치회 사무에 대한 외부적 의사표시 주체 즉, 소송당사자·책임자는 주민자치회장이 된다. 즉, 주민자치회는 의사결정 및 집행을 모두 담당하게 되므로 주민자치회에서 관여한 모든 사무에 대해 주민자치회에서 책임을 지게 될 것이다. 다만, 주민자치회가 순수한 민간인 조직의 성격을 지니므로 공공조직에 비해 책임성이 떨어질 우려가 있다.

### 3) 기관구성

주민조직형은 주민대표로 구성되는 주민자치위원회와 사무기구로 구성된다. 또한, 협력형과 통합형과 마찬가지로 필요한 경우 주민총회 및 주민자치회연합회를 설치할 수 있다

#### (1) 주민자치위원회

주민자치위원 정수, 자격요건, 선출방법, 위촉 및 해임, 공석발생시 등 구체

적 내용은 협력형 및 통합형과 동일하므로 서술을 생략하겠다

## (2) 사무기구

주민조직형은 집행기구로 민간인들로 구성된 사무기구를 구성한다. 즉, 자원봉사자를 활용하거나, 유급직원을 두게 된다. 즉, 그들의 신분은 공무원이 아니며, 순수한 민간조직으로의 지위를 갖게 된다. 따라서 통합형과는 달리 사무기구 직원에 대한 임명권과 지휘감독권이 이원화되지 않고 주민자치회로 일원화된다.

## (3) 주민총회

앞서 논의한 협력형 및 통합형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

## (4) 주민자치회연합회

앞서 논의한 협력형 및 통합형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

## 4) 설치단위

개편위원회에서는 읍면동 단위에 1개씩 설치하는 방안과 1개 이상 설치가 가능하도록 하는 방안의 견해가 대립되었다. 또한 후자를 선택하는 경우에는 사무기구를 분리해야하는지 여부에 대한 추가 검토도 필요하다고 보았다. 즉, 2개 이상 주민자치회를 설치하되 하나의 사무기구에서 집행하는 경우, 통합형의 경우와 같이 사무기구가 2개의 주민자치회 집행기능을 담당하므로 사무기구의 업무가 과중해질 우려가 있고, 주민자치회 설치에 맞게 사무기구를 분리하는 경우 업무처리가 명확해지나 사무기구 중복에 따른 행재정적 비효율이 발생할 수 있다고 보았다

따라서, 협력형과 통합형과 마찬가지로 읍면동 단위로 1개의 주민자치회 설치를 원칙으로 하되, 예외적으로 분회를 둘 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 5) 행정과의 관계

지방행정체제개편에 관한 특별법 제22조는 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 시장군수구청장이 위촉한다고 규정하고 있다. 행정과 주민자치회의와의 관계는 행정기관인 읍면동과 지방자치단체인 시군구와의 관계로 나누어 서술할 수 있다.

### (1) 읍면동과의 관계

앞에 서술한 통합형과 협력형과는 달리 주민조직형의 경우 현행 읍면동 사무소 폐지를 전제로 한다. 따라서, 읍면동과의 관계는 형성되지 않는다. 다만, 현행 읍면동 사무소의 사무는 그 성격에 따라 시군구 또는 주민자치회가 수행하도록 재분류될 것이므로 읍면동 사무의 일부를 주민자치회가 수행하게 될 것이다.

### (2) 시군구와의 관계

주민조직형의 경우 협력형과 통합형과는 달리 시군구 단위에서의 거버넌스 관계를 형성하게 되어, 시군구와 대등한 협력적 관계를 형성한다.

주민조직형은 순수한 민간조직으로 지역 내 행재정상의 문제에 대해 시장군수구청장에게 의견을 제시할 수 있으며, 행정업무에 대해 협조하기도 한다. 특히 주민자치회연합회를 구성한 경우 시장군수구청장에 대한 발언권 및 영향력이 높아질 수 있다.

또한, 시장군수구청장이 위탁한 업무를 수행하기도 한다.

시장군수구청장은 보조금 등 재정 및 주민자치에 대한 정보 및 기술 등을 지원한다. 또한 사무를 위탁한 범위 안에서 지휘감독권을 갖게 되며 회계감사 등을 실시할 수 있다

## 6) 구성원

앞서 서술한 협력형과 통합형의 경우와 그 내용이 동일하므로 구체적인 논의는 생략하겠다



## 7) 재정 및 감사

주민조직형은 별개의 독립된 단체로 사무기구를 설치하여 집행기능까지 수행하게 되므로 재원이 필요할 것이다.

주민자치회의 재원은 자체재원과 의존재원, 기타재원으로 구성된다. 자체재원은 회비, 자체 수익사업, 위탁사업 수입, 사용료 등이며 의존재원은 사업보조금, 운영보조금 등이고, 주민 또는 기업의 기부금품 등이 기타재원이라 할 수 있다.

또한, 시군구 사무 중 일부를 위탁받아 수행하는 경우 및 순수한 민간조직이라 하더라도 회계처리는 투명해야 할 것이다. 이에 개편위원회에서 논의된 바와 같이 주민자치회 재정운영의 투명성과 회계관리의 통일성을 확보하고 방만한 경영으로 인한 장치가 필요하며, 회계처리와 회계감사 기준, 결산서의 작성 및 공개 등에 대한 가이드라인을 제시할 필요가 있으므로 회계처리 기준안을 마련하고 자치법규 또는 주민자치회 자체규정으로 제정해야 할 것이다. 또한 감사보고서의 기재사항 및 작성기준안을 마련하고, 사업실적서 및 결산서 공개 등에 관한 사항, 외부감사인에 의한 회계감사 절차 및 방법에 관한 사항 등에 대한 회계감사를 실시해야 할 것이다.

## 8) 교육훈련

앞서 논의한 협력형 및 통합형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

## 9) 현 주민자치위원회와의 관계

앞서 논의한 협력형 및 통합형의 내용과 동일하므로 서술을 생략하겠다

## 10) 특별법 취지

특별법 제21조 제1항은 주민자치회가 설치되는 경우 읍면동 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계법령, 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 주민조직형 모델은 읍면동 폐지를 전제로 한다는 점에서 특별법상 이러한 주민자치를 실현하기 위해 보다 적합하다고 할 것이다

### 제3절 주민자치회 모형 주요 특징 비교

지금까지 주민자치회 협력형과 통합형 그리고 주민조직형의 주요 특징들을 살펴보았다. 각 모형은 법적성격, 기능 및 사무, 기관구성, 행정과의 관계, 외부적 의사표시 주체, 특별법 취지에의 부합정도에는 차이를 보였으나, 설치단위, 구성원, 교육훈련, 현 주민자치위원회와의 관계 등에 있어서는 일부 공통적인 측면도 있다고 할 것이다. 이상의 논의를 표로 정리하면 아래와 같다

<표 5- 6> 주민자치회 모형 주요 특징 비교

	협력형	통합형	주민조직형
법 적 성 격	심의기구	행정기관 또는 별개의 독립된 단체	별개의 독립된 단체
기 능	읍면동 사무에 대한 협의.심의	읍면동 사무 협의.심의.의결	주민자치회 사무의결 및 집행 ※ 읍면동 사무소 폐지
기 관 구 성	주민자치위원회 ※ 별도의 사무기 미설치가 원칙	주민자치위원회 사무기구 등	주민자치위원회 사무기구 등
사 무 기 구	- (필요시) 자원봉사자 활용 or 최소한의 상근직원 배치 - 신 분 : 공무원 X, 민간인 - 임명권과 지휘감독권 : 주민자치회로 일원화	- 읍면동 사무소를 주민자치회 사무기구로 전환 - 신 분 : 시군구 공무원 - 임명권과 지휘감독권 : 이원화	- 유급직원 또는 자원봉사자 - 신 분: 순수 민간인 - 임명권과 지휘감독권 일원화

		(인사권)시장군수구청장 (지휘감독권)주민자치회장	
행정과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍면동 사무소 존치</li> <li>- 읍면동 기능은 현행과 유사</li> <li>- 읍면동과 대등한 수평적 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍면동 현재 기능 + 주민자치회 의결사항 및 위임위탁업무 집행</li> <li>- 수직적 관계 ※ 주민자치회가 지휘·감독함. 단, 읍면동 순수행정업무 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍면동 사무소 폐지</li> <li>- 읍면동 기능은 시군구또는 주민자치회 사무로 이관</li> <li>- 시군구와 대등한 수평적 관계</li> </ul>
행정사무의 위임위탁	하 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비행정적 분야 위탁 사무에 한정</li> </ul>	상 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비교적 광범위한 위탁 또는 위임가능</li> </ul>	중 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군구 위탁사무 (읍면동 폐지로 인한 읍면동 사무가 포함)</li> </ul>
외부적 의사표시 주체	읍면동장	주민자치회장	주민자치회장
재원	별도 사무국 미구성 시 재원 불요	수익사업 등 자체재원 보유여부가 법적 성격에 따라 달라짐	수익사업 등 광범위한 자체재원 보유 가능
특별법 취지 부합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 풀뿌리지방자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양(제20조)</li> <li>- (기능) 주민자치회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (기능) 지방자치단체가 위임 또는 위탁한 사항(제21조 2항 2호)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (기능) 주민자치회가 설치되는 경우 읍면동 행정기능을 지자체가 직접 수행(제21조1항)</li> </ul>

	구역 내 주민화 합 및 발전을 위 한 사항(제21조 2항 1호)		
공 통 사 항	(설치단위) 읍면동 단위 1개 (원칙) (주민자치위원회) - 임 명: 시장군수구청장 - 선출방법: 주민대표 50%, 전문가 등 추천 및 공개모집 50% (구성원) - 주민: 자동 가입 및 탈퇴, 세대단위 가입 - 사업장 근무자: 신청에 의한 가입 및 탈퇴		

## 제6장 읍면동 거버넌스 모델 연구

### 제1절 개 요

앞의 5장에서는 협력형과 통합형, 그리고 주민조직형 세가지 모델별 주요 특징을 살펴보았다. 이제 6장에서는 이러한 세가지 모델 중 한국적 현실에서 읍면동 단위 근린거버넌스 실현을 위해 어떤 것이 가장 적합할지에 대한 비교평가를 해보고자 한다. 분석틀은 앞의 2장에서 제시한 바와 같으며, 비교평가를 위한 변수는 Lowndes & Sullivan의 근린거버넌스 유형 중 근린역량강화 모델과 근린관리 모델과 Kooiman의 공동거버넌스 구현을 위해 필요한 지표로 참여민주주의, 공동거버넌스, 행정서비스의 효율적 전달 등을 제시했다. 또한, 주민자치회는 지방행정체제개편에 관한 특별법상 주민자치기구이므로 특별법 취지에 따른 변수로 주민자치기구로의 위상 및 책임성을 제시하고 끝으로 한국적 상황하 제도적·문화적 환경하에 적실성있는 있는 모델이 무엇인지를 분석하겠다. 이러한 연구에 있어 앞에서 논의한 현재 주민자치의 문제점을 극복할 수 있는 가능성 및 해외사례 등을 고려하도록 하겠다.

### 제2절 읍면동 거버넌스 모델간 비교

#### 1. 참여 민주주의적 관점

Lowndes & Sullivan의 근린거버넌스 유형 중 근린역량강화 모형은 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해서 직접적으로 지역민들이 참여하고 지역사회에 관여할 수 있는 기회를 제공하는 것을 기본원리로 한다. 이러한 진정한 참여가 이루어지기 위해서는 주민자치회가 주민들의 참여를 적극적으로 유도하고 지역민들의 진정한 의사를 결집하여 표출하고 대표할 수 있어야 할 것이다. 또한 행정과의 수평적 관계를 형성하여 진정한 민의가 행정에 실질적으로 반영될 수 있도록 하는 것이 중요하다

### 1) 협력형

협력형은 읍면동 사무에 대해 협의·심의기능을 수행하며, 원칙적으로 사무국을 구성하지 않아 지휘감독권이 발생할 수 있는 위탁사무의 경우도 비행정적분야에 지극히 제한적으로 수행하게 되어 행정과의 수평적 거버넌스형성에 유리하다. 또한, 필요시 사무국을 구성하는 경우에도 민간인들로 구성되어 민간조직이라 할 것이므로 지역민들과의 소통이 원활하여 지역민들의 진정한 의사를 대표할 수 있다. 또한, 현재 근린단위인 읍면동 단위에서 행정과의 관계가 형성되므로 행정에 민의를 표출하는 데에도 그 규모 및 접근가능성 등에 있어 유리할 것이다.

### 2) 통합형

통합형은 읍면동 사무에 대해 심의뿐 아니라 의결기능까지 수행하여 일견 수평적 관계형성에 유리해보이나, 사무국 구성을 원칙으로 하되, 이는 기존의 행정조직이었던 읍면동을 전환하여 그 기능을 수행하고자 하여 자율성에 한계를 지니게 된다. 또한, 그 법적 성격에 따라 범위가 차이가 있을 수 있으나, 시군구의 광범위한 위임위탁 업무를 수행하게 되므로 지시감독범위가 넓어 비교적 수직적 관계를 형성하게 될 뿐만 아니라, 진정한 민의를 결집하고 표출하는 참여민주주의 구현이 아닌 위임위탁업무의 효율적 수행이 1차적 관심사라 할 것이다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 읍면동 폐지를 전제로 순수하게 주민들로 구성되어 사무를 처리하게 되므로 진정한 주민들의 참여를 유도하고 지역민들의 의사를 확인하고 결집할 수 있다는 점에서 지역대표기능을 수행하는 측면에서는 가장 유리할 것으로 보인다. 그러나, 참여민주주의는 지역의 진정한 의사를 결집하고 대표할 뿐만 아니라 행정에 실질적으로 반영될 수 있어야 하는바, 주민조직형의 경우 시군구와의 수평적 관계를 형성하는데 유리하다. 그러나 시군구는 지역민들이 근린단위에서의 의사를 반영하기에는 그 규모가 너무 커서 접근가능성이 취약하며 실질적으로 정책에 반영되기에 한계가 나타

날 것이다. 또한, 정치적 대표인 시군구 지역의원들과의 상충문제가 발생할 우려도 있다.

## 2. 공동거버넌스 구현 관점

Kooiman의 근린거버넌스 유형 중 공동거버넌스 모형은 지방정부와 근린 단위 주민조직들이 협력적으로 일하는 형태로 상호간 평등한 기반위에 참여하는 것이 중요하다. 또한 정부주도가 아닌 민관 공동생산하기 위해서는 국가의 공식적인 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율적 공간이 필요하다.

### 1) 협력형

협력형은 주민자치회와 읍면동 사무소간 수평적 관계에서 협의·심의하는 것을 원칙으로 한다. 이는 협력형의 경우 지극히 제한된 범위 내에서만 행정사무에 대해 위탁처리하게 되므로 사실상 행정의 지휘감독을 받게 되는 상황도 발생되지 아니하므로 수평적 관계 형성에 유리하게 된다. 또한, 협력형은 민간인들로 구성된 의결기구인 주민자치위원회가 중심이 되며, 집행을 위해 사무국을 구성하는 경우에도 자원봉사자 또는 유급직원 등으로 민간인들로 구성되므로 자율적인 활동에 제약이 없으므로 읍면동 단위에서 민관 거버넌스 형성에 유리할 것이다.

### 2) 통합형

통합형은 사무기구를 구성하여 집행기능을 담당하되 이는 읍면동 사무소를 전환하여 공무원이 실질적 집행을 담당하도록 하여 반관반민의 성격을 갖게 된다. 또한, 비교적 광범위한 위임 또는 위탁업무의 수행으로 시군구와 사실상 수직적 관계를 형성하게 된다. 따라서 상호간 평등한 기반위에 참여가 이루어져야 공동거버넌스 실현에 유리하다고 할 것인바, 통합형은 민관간 수직적 관계를 형성하고, 조직의 성격상 반관반민의 성격을 지니므로 국가로부터 자율적 공간을 확보하여 자유로운 활동을 수행하는데에도 현저한 제약을 받게 된다 할 것이다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 협력형과 마찬가지로 순수한 민간조직이며 집행기능을 담당하는 사무기구 구성을 원칙으로 하므로 국가로부터 자유로운 공간을 형성하여 지역사회의 형성과 발전에 적극적으로 기여할 수 있는 모델인 것이다. 다만, 주민조직형의 경우 행정예의 참여가 읍면동 단위가 아닌 시군구 단위에서 이루어지게 된다. 즉, 거버넌스 구현을 실현하는 시군구 단위는 규모가 너무 커서 주민들의 진정한 민의가 반영되기 어렵다. 부연하면, 주민조직형은 행정과의 수평적 관계형성에는 유리하나 근린단위의 거버넌스 실현에는 한계가 있다.

### 3. 행정서비스의 효율적 전달 관점

Lowndes & Sullivan의 근린거버넌스 유형 중 근린관리 모형은 지역서비스 전달의 효율성과 효과성에 초점을 둔다. 우리나라의 경우도 최근 주민생활지원서비스 등 전달체계의 효율화를 추구하고 있으며 대국민 접점에서의 체감도를 높이기 위해서는 민관기관 간 및 지역자원 간 체계적이고 효과적인 협력이 중요할 것이다.

#### 1) 협력형

협력형은 민관간 협력관계 구축에 있어서 읍면동 사무에 대한 수평적 관계에서 협의·심의 기능을 수행하므로 민관간 협력체계 구축에 용이하다. 또한, 지역내 다양한 자원을 동원하는데 있어서도 적절한 행정과의 협력관계를 구축하고 있으므로 공공기관과의 접근가능성 및 지원 등에 유리할 수 있으므로 민간기관과의 협력관계 구축에도 유리하다. 즉, 대등한 관점에서의 민관협력 및 지역자원 동원에 유리하므로 행정서비스를 효율적으로 전달할 수 있는 모델이라 할 것이다

#### 2) 통합형

통합형은 앞서도 논의한 바와 같이 반관반민의 애매한 조직의 성격과 광범



위한 위탁사무의 수행가능성 등으로 주민자치회와 읍면동 및 시군구간 수평적 관계를 형성하기 어렵다. 위탁사무 수행범위 내 직접적 지도감독을 받게 되기 때문이다. 또한, 지역자원을 동원하고 협력을 이끌어내는 지역공동체를 형성시키고 발전시키는 기능보다는 위탁사무 수행에 우선순위를 두게 되는데 통합형은 사무기구가 읍면동 사무소를 전환하여 그 기능을 담당시키게 되는 바 민간기관의 협력을 이끌어내는 데에 실질적 여력도 없을 것이다. 즉, 통합형은 민관 및 민간간 협력을 통한 행정서비스의 효율적 전달에 별로 효과적이지 못하다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 순수한 주민자치기구이므로 지역자원과의 친화력이 강하여 민간기관간 협력이 잘 이루어질 수 있으며 행정과의 수평적 관계 형성에도 유리하다. 그러나, 앞서 지적한 바와 같이 주민조직형은 읍면동 폐지를 전제하므로 시군구와의 관계 형성을 통한 민관협력이 이루어질 수밖에 없다. 그러나 지역민들이 체감하고 효율적인 서비스 전달을 위한 단위로는 시군구는 너무 방대하고 지역사회 민간기관들의 협조를 이끌어내기에도 동네개념이 부족해질 수 밖에 없다. 또한, 주민조직형은 순수한 민간기구로 여타의 지역 내 민간조직간 관계에서 접근성 및 친화력 확보에는 유리하나 민간조직간 체계적 역할분담 및 조정 등을 수행하기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

## 4. 주민자치기구로의 위상 관점

지방행정체제개편에관한 특별법 제20조는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 본 논문의 실정법상 근거라 할 수 있는 특별법상 주민자치회는 주민자치기구로의 기본구상을 갖고 있다 할 것이다. 이러한 주민자치기구로의 본래 기능에 충실하기 위해서는 지역사회 발전과 형성에 기여하는 지역공동체 형성기능에 충실해야하며 이를 위해서는 주민자치회의 자율성 확보가 중요할 것이다.

### 1) 협력형

협력형은 앞서 논의한 바와 같이 민간인들로 구성되는 민간조직이므로 국가로부터의 자율성이 높은 자유로운 조직이라 할 것이다. 또한, 지역사회에 관한 복지·보건 등 중요한 자치영역에 관한 의사결정을 하게 되므로 지역 사회를 형성하고 발전에 기여할 수 있을 것이다. 다만, 집행조직인 사무기구를 구성하지 않는 것이 원칙이므로 지역공동체 형성에 있어 주민조직형에 비해 다소 적극적이지 않을 수 있을 것이다.

### 2) 통합형

통합형은 앞서 논의한 바와 같이 읍면동 사무소에 사무기구의 역할을 부여하는 반관반민의 애매한 조직의 성격을 갖게 된다. 이는 주민자치회의의 자율성에 제약이 되어 지역사회의 형성과 발전에 적극적인 노력을 기울이지 못하게 된다. 또한, 시군구에서 위임 또는 위탁받은 사무에 대한 처리를 중요 업무로 인식하므로 지역공동체 형성에 관한 관심이 떨어진다. 즉, 통합형 모델은 주민자치기구로의 위상보다는 시군구 행정기능을 보조하는 역할에 보다 중점을 둔다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 순수한 민간조직으로 의사결정기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구 모두 민간인들로 구성된다. 또한 읍면동 사무소가 폐지되어 읍면동 단위에서 지역사회의 발전과 형성에 구심체로의 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서, 지역리더로의 책임감을 갖고 시군구와의 대등한 관계를 형성하여 지역사회의 발전에 가장 적극적이라 할 것이다. 또한, 조직의 자율성도 상대적으로 가장 높다 할 것이므로 주민자치기구로의 역할에는 가장 부합되는 모델이라 하겠다.

## 5. 책임성 관점

주민자치회 모델은 협력형과 주민조직형은 민간인들로 구성되며, 통합형의 경우도 반관반민의 성격을 갖게 되므로 적어도 일부는 민간조직의 성격을 갖는다. 반면, 주민자치회가 수행하게 되는 역할은 참여, 거버넌스 형성, 주민자치, 행정서비스 전달 등 공적분야의 일이다. 따라서, 타 민간기구에 비해 강한 공적 책임성이 요구된다 할 것이다.

### 1) 협력형

협력형은 민간인들로 구성된 주민자치위원회가 심의·협의한 사항에 대해 원칙적으로 읍면동 사무소가 수행하게 된다. 즉, 주민자치회의 의견에 사실상 구속 및 영향을 받는다 하더라도 이는 존중의무에 그치게 되며 실질적으로 외부적 책임은 집행을 담당할 공무원이 지게 된다. 따라서 세가지 모델 중 가장 강한 정도의 책임성을 지게 된다.

### 2) 통합형

통합형은 협력형과 유사하게 민간인들로 구성된 주민자치위원회가 심의·의결한 사항에 대해 읍면동 사무소가 수행하게 된다. 다만, 이 모델은 읍면동 사무소가 주민자치회의 사무기구로의 역할을 수행하게 되므로 읍면동 사무소는 주민자치위원회에서 의결한 사항에 대해 구속을 받게 되며, 대외적인 의사표시도 주민자치회장 명의로 하여 주민자치회장이 최종적 책임을 지게 된다. 즉, 실질적 집행을 공무원이 했다고 하더라도 그 효과는 민간조직인 주민자치회에서 책임을 지게 되므로 협력형보단 낮은 정도의 책임성을 지게 된다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 민간인들로 구성된 주민자치위원회에서 심의·의결한 사항에 대해 자원봉사자 또는 유급직원 즉 민간인들로 구성된 사무기구에서 집행을 담당하게 된다. 즉, 협력형과 통합형과는 달리 순수한 민간조직으로 요구되는 공공성이 상대적으로 낮아 가장 약한 정도의 책임성을 지게 될 것이다

## 6. 한국적 상황에서의 적실성

근린거버넌스 모델이 이상향에 그치지 않고 우리나라에 적합한 것이 무엇인지를 분석하기 위해 우리나라의 문화적, 제도적 맥락을 고려해볼 필요가 있다. 즉, 현 주민자치센터 및 주민자치위원회와의 연계성, 읍면동 및 시군구 행정체제 상황, 지역자원 및 타 민간조직 연계상황, 지역사회 성숙도 및 주민자치 문화전통 등을 고려하여 현재 주민자치의 문제점을 극복하고 보다 발전된 방향을 모색할 필요가 있다.

### 1) 협력형

협력형은 현재 운용되고 있는 읍면동 단위 주민자치위원회와 가장 유사한 형태라 할 것으로 점진적 방법으로 현재의 문제점을 극복할 수 있다 할 것이다. 현 읍면동 사무소의 업무가 과부하된 상황속에서 추가적인 업무부담 없이 주민자치기구로의 역할을 강화하고 지역자원 및 타 민간조직과의 연계 강화를 모색하여 볼 수 있을 것이다. 즉 이러한 점진적인 노력을 기울일 수 있는 협력형 모델이 주민자치 전통이 일천한 한국적 상황하 과도기적으로 적합할 것으로 보인다.

### 2) 통합형

통합형은 읍면동사무소와 주민자치회를 통합하는 다소 개혁적인 대안으로 읍면동사무소가 주민자치회의 사무기구로의 역할을 수행할 것을 지향한다. 그러나 현재의 읍면동 업무에 주민자치회의 집행기구로의 역할까지 수행하는 것은 소위 깔대기 현상으로 과부화된 읍면동 업무를 마비시킬지도 모른다. 또한, 위임위탁사무를 광범위하게 수행하게 되는 것 또한 현 주민자치위원회의 주민자치기구로의 위상을 후퇴시킬런지도 모른다. 그 밖에도 지역사회 동원가능성, 행정서비스 전달 등에 있어서도 권위주의적 가족 전통이 남아있는 우리나라 상황하 주민자치 및 지역공동체 형성을 악화시킬 우려조차 있다 할 것이다.

### 3) 주민조직형

주민조직형은 세가지 모델 중 가장 급진적인 대안이라 할 것으로 읍면동 행정체제를 폐지하고 읍면동 단위에 순수 민간기구인 주민자치회만을 두고 자 하는 모델이다. 주민자치기구로의 위상과 역할을 고려한다면 가장 이상적인 모델이라고 볼수도 있겠지만 한국적 상황에서는 신중한 검토가 필요하다. 즉, 주민자치의 경험이 일천한 한국적 상황에서 기존 읍면동 행정기구를 없애는 것은 행정과의 접근가능성만 멀게하여 민관협력관계 구축을 더욱 어렵게 하고, 지역공동체 형성과 발전에도 오히려 어려움을 겪게 될 우려가 있다.

## 제3절 거버넌스 모델안 도출

### 1. 주민자치회 모델간 비교평가

지금까지 협력형과 통합형 그리고 주민조직형에 대해 6가지 변수에 따른 비교를 해 보았다. 먼저 참여주의적 관점과 공동거버넌스 구현의 관점에서 보면, 행정과의 수평적 관계를 형성하는 하여 진정한 참여와 협력이 이루어지는 것이 중요하다고 할 것이다. 협력형과 주민조직형은 수평적 관계 형성에 유리하여 지역사회의 진정한 민의를 대표할 수 있다는 점에서 행정과의 관계에서 수직적 관계를 형성하게 될 통합형에 비해 우월하다고 할 것이다. 다만, 주민조직형의 경우 행정과의 관계를 시군구와 형성하게 되므로 접근가능성 측면에서는 협력형과 통합형에 비해 열등하다. 행정서비스의 효율적 전달이란 측면에서는 민관기관 및 민간자원의 협력을 이끌어내는 것이 중요하다고 할 것인데 공적권위와 접근가능성을 고려할 때 협력형과 통합형이 민간자원 동원에 유리하여 민관 협력에 유리할 것이다. 다만, 통합형의 경우 민간조직과의 수평적 관계형성이 어려우므로 한계를 가질 수 밖에 없다. 주민조직형의 경우 여타의 민간조직과의 차별성없는 공적 권위를 인정받지 못하게 되면 민간조직간 조정능력이 떨어질 수 밖에 없고 시군구단위의 민관 협력이 이루어질 수밖에 없어 한계를 나타내게 된다. 주민자치기구로의 위상은 순수한 민간조직으로 자율성이 가장 강하여 지역사회 발전과 형성에

기여할 수 있는 주민조직형이 가장 우월하다고 할 것이며 반관반민의 조직 성격상 자율성에 제약을 받을 수 밖에 없는 통합형이 가장 열등한 측면이라 할 것이다.

책임성 측면은 외부적 의사표시주체가 누구인지 여부에 따라 판단할 수 있는데 읍면동장이 최종적 책임을 지게 되는 협력형이 가장 강하게 요구받으며, 순수한 민간조직인 주민조직형이 상대적으로 약한 정도의 책임성이 요구된다.

끝으로 한국적 상황에서의 적실성은 일천한 주민자치 전통, 읍면동 업무의 과부하된 상황, 읍면동 단위 근린자치 실현이 바람직하다는 점 등을 종합적으로 고려하여 볼 때 협력형이 가장 적실성 있는 것으로 판단된다.

위에서 검토한 사항에 대해 모형간 상대적 우월도를 상중하로 표시하여 표로 정리하여 보면 아래와 같다.

<표 6- 1> 주민자치회 모형간 비교평가

	협력형	통합형	주민조직형
참여민주주의 - 지역사회 대표기능 - 접근가능성	상 행정과의 수평적 관계 형성에 유 리하여 주민의 진정한 의사 표 출하는 것이 용 이	하 광범위한 위임 위 탁 등으로 지시감 독을 받는 행정과 의 수직적 관계 형성	중 행정과의 거리가 멀어 주민의사 결 집 및 표출기능이 상대적으로 취약
공동거버넌스 구현 - 행정과의 수평 적 관계 형성	상 - 수평적 거버넌 스 형성에 유 리	하 - 광범위한 위임 위탁 가능성 및 조직의 성	중 - 수평적 관계 형 에는 유리, 근 름단위 거버넌

정도		격 등 행정과 의 수직적 관 계 형성	스 형성은 불 리
행정서비스의 효율적 전달 - 민관 및 민민 기관간 협력	상 - 민관 및 민민 협력에 있어 수 평적 관계형성 이 용이	중 - 민관 및 민간 조 직과의 수평적 관계 형성에 불 리	하 - 타 민간조직과의 협력에 상대적 불 리 - 읍면동단위의 민 관협력이 이루어 지기 어려움
주민자치기구로 의 위상 - 지역공동체 형성 기 능 - 조직의 자율성	중 - 자율성이 상대 적으로 높음	하 - 반관반민 조직 의 성격으로 자 율성에 제약을 받고 위임위탁사 무 처리에 상대 적으로 높은 비 중을 차지	상 - 순수한 민간조직 으로 자율적 활 동이 가장 강하 여 지역리더로 의 역할을 수행 하여 공동체 형 성에 유리
책임성 - 외부적 의사표시 주체	상 - 읍면동장이 대외 적 책임을 지므 로 공공성이 강조됨	중 - 주민자치회장이 대외적 의사 표시를 수행 하나 실질적 인 집행은 공 무원인 사무 국이 시행	하 - 순수한 민간조 직으로 공조직 에 비해 상대 적으로 약한정 도의 책임성이 요구됨
한국적 상황에서 의 적실성 - 기존 제도와 의 연계성	상 - 현 읍면동 행정 체제 및 주민 자치센터 등	중 - 현 읍면동 행정 체제를 유지하 나 읍면동이	하 - 주민자치 전통 이 없는 상황 하 읍면동 폐

- 읍면동 행정체 계 운영현황	보완 가능 - 주민자치 전통 이 일천한 상 황하 과도기적 모델로 적합	주민자치회 사 무기구까지 전 담할 경우 업 무과부하가 우 려됨	지는 신중하게 검 토 되 어 야 할 사안임
---------------------	--	--	-------------------------------

## 2. 거버넌스 모델안

위에서 정리한 바와 같이 6가지 지표에 따른 분석결과는 협력형이 참여민 주주의, 공동거버넌스 등 5가지 지표에서 가장 우월한 것으로 나타났다.

다만, 주민자치기구로의 위상측면에서만 주민조직형이 가장 우월한 것으로 나타났다. 주민조직형은 읍면동이 폐지된 상황하 읍면동 단위 순수한 민간 조직으로 사무기구까지 구성하므로 정부로부터의 자율성 확보가 용이하고 지역공동체 형성에 가장 적극적일 수 있을 것이다.

그러나, 우리나라의 현실을 고려하여 볼 때 주민조직형의 자치기구로의 활동이 본래의 취지대로 작동할 수 있을지 여부에 대한 판단도 필요하다. 주민자치의 전통이 일천한 상황속에서 본래의 취지와 달리 현재 중복 난립되어 있는 또하나의 지역단체로 전락할 가능성이 높으며 자생력을 갖추는 데도 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 주민조직형이 바로잡기까지 행정의 도움이 필요한데 시군구단위에서 근린단위의 문제들을 다 케어해주긴 어려움이 있을 것으로 보인다. 따라서, 과도기적인 모델로 한국적 현실에서는 협력형을 적용하는 것이 타당할 것이다.

그밖에 현 읍면동 문제점으로 지적되는 읍면동의 업무과부하, 주민생활지원서비스 전달체계의 비효율화, 주민자치센터의 자치기능 미흡, 지역자원과의 유기적 연계성 미흡 등을 고려하여 볼때도 협력형이 타당할 것으로 보인다.

또한, 일본의 자치회와 영국의 패리쉬와 비교를 통해서도 바람직한 거버넌스 모델에 대해 고려해 볼 수가 있을 것인데, 대부분 협력형과 주민조직형의 특징과 유사하다.<sup>28)</sup> 즉, 주민들로 구성된 민간조직의 성격을 지녀 자원봉



사자 또는 유급 사무직원으로 직원을 충원한다. 또한, 주민자치기능·주민의 사대표기능을 주된기능으로 하며 행정보조기능은 국민의 권리의무와 직접 관련없는 비행정적 분야에 대한 위탁사무 수행에 그치게 된다. 또한 행정과의 관계는 대등한 입장에서 협력관계를 형성한다. 다만, 구역설정에 있어서 일본의 자치회는 사회복지서비스권 단위, 영국의 패리쉬는 농촌·소도시 마을 단위로 설치한다고 하여 행정과의 관계를 형성하는 규모가 명확치는 않으나, 근린자치를 수행하는 내용<sup>29)</sup>들을 고려하여 볼 때 상당히 작은 규모일 것으로 보여 주민조직형보다는 협력형에 가까울 것으로 판단된다.

---

28) 일본의 자치회와 영국의 패리쉬 모델에 관한 세부적 특징들은 제4장 해외사례 분석을 참고하기 바란다

29) 영국의 패리쉬는 주민자치사업으로 축제, 친교모임, 음악회 등을 주도하며 지역개발사업 시 협의를 의무적으로 수행하고, 일본의 자치회는 사회복지서비스단위, 출장소단위, 학군단위 등을 고려하는 것으로 비추어 상당히 작은 규모에서 행정과의 관계를 형성한다고 할 것이다

## 제7장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

지금까지 바람직한 읍면동 거버넌스 모델 도출을 위해 지방행정체제개편위원회에서 논의 중인 주민자치회 모델안을 중심으로 살펴보았다.

우리나라 환경에 적실한 주민자치기능 강화를 위한 모델안 도출을 위해 개편위원회에서의 쟁점사항들 위주로 검토하되, 근린거버넌스 실현에의 적합성, 현재 읍면동 및 주민자치센터 운영상 문제 극복가능성, 일본의 자치회 및 영국의 패리쉬 등 해외사례에서의 시사점 등을 토대로 분석하였다.

우선, 근린거버넌스 이론 중 Lowndes & Sullivan의 유형 중 근린역량강화모형을 실현하고, 이를 위해 Kooiman의 공동 거버넌스 실현을 위해서는 주민자치회가 행정과의 관계에서 지역사회를 대표하고, 지역사회를 형성해나가는 리더로의 역할을 충분히 수행하며, 평등한 기반 위에 다양한 수단을 통해 지역사회의 참여를 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 공동거버넌스 실현을 위해서는 읍면동 단위에서 수평적 협력관계 형성에 유리하여 다양한 수단의 참여가 이루어지기 용이하며 지역공동체 형성에 유리한 협력형이 가장 적합할 것으로 보인다. 또한, 모형과 관계없이 주민자치위원들의 선출방식을 합리화하고 교육 등을 통해 지속적인 역량을 강화하며 법적 근거 및 재원확보 등 기반확보가 중요할 것이다.

다음으로 현재 읍면동단위 주민자치의 문제점으로는 읍면동의 주민자치 지원기능이 부족하다는 점, 민관 및 민간간 원활한 협력이 이루어지지 않고 있다는 점, 주민자치센터가 주민자치 역할을 못하고 있다는 점, 주민자치위원회의 애매한 성격, 주민자치위원의 자질 등이 지적되고 있다. 통합형은 읍면동단위 주민자치 지원기능이 부족한 상황하 사무기구 기능까지 수행할 여력이 없으며, 여전히 반관반민의 애매한 성격을 갖게 되고, 광범위한 위임위탁업무를 수행하게 되어 민관 및 민간간 협력관계 형성과 자치기능 활성화에 부적합하다 할 것이다. 또한, 읍면동 근린단위의 접근성을 확보하고 지역민들의 의식수준과 여타 민간자원 간 차별성 및 협력관계 등을 고려할 때 시군구단위의 주민주도형보다는 협력형이 보다 적합할 것이다. 주민자치위원의 자질문제는 개편위원회에서 논의된 바와 같이 선출방식을 다양화하고 주기적 역량강화를 위한 교육을 법적으로 보장함으로써 해결할 수 있을 것

이다.

끝으로 일본의 자치회와 영국의 패리쉬와의 비교를 통해 거버넌스 모델을 분석해보았다. 행정과의 관계 및 기관구성 부문에서는 모형별 일부 차이를 보이는바 자원봉사자 및 유급 사무직원을 두도록 하므로 협력형 및 주민주도형과 일치되며, 행정과의 관계에 있어서도 대등한 협력관계를 형성하고 비행정적 분야에 한해 위탁을 수행한다는 측면에서 협력형 및 주민주도형과 유사하다 할 것이다. 그밖에 개편위원회에서 논의 중인 설치단위, 구성원, 재원 등 대부분의 내용들은 유사하다.

이러한 분석을 토대로 바람직한 거버넌스 모델안은 기본적으로 협력형을 근간으로 하여 별도의 독립된 단체로 설립하되, 읍면동 단위로 1개 설치할 원칙으로 한다. 주민자치위원회는 역량강화를 위하여 선출방식을 합리화하고 자격요건을 엄격화하며 주민자치회연합회 등은 필요시 설치토록 한다. 그 기능은 구역 내 주민화합 및 발전을 위한 사항과 비행정적 분야에 관한 위임 및 위탁에 관한 사항에 대해 읍면동 단위 수평적 관계에서 협의·심의토록 한다. 그밖에 시범실시에 관해서는 행정안전부와 협의하여 결정토록 하며, 현재의 주민자치위원회를 폐지하되 주민자치회로 확대·개편하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 주민자치회의 성공적 정착을 위해서는 법과 제도적 기반이 중요하며, 주민자치회에 관한 법적 근거는 지방행정체제개편에관한특별법이므로, 특별법의 취지를 고려하는 것이 중요할 것이다. 또한, 새로운 제도의 도입 및 정착을 위해서는 범국민적 공감대형성이 중요하다 할 것인데, 여전히 기본적인 모형에 관한 합의가 이루어지지 못하고 있으므로, 지속적인 심도있는 논의를 통해 구체적인 부문까지 어느정도의 합의를 이뤄 제도의 성공적 정착을 도모해나가야 할 것이다.

## 제2절 본 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구의 한계로 지적될 수 있는 가장 큰 것은 분석의 기본대상으로 삼고 있는 주민자치회 모형이 개편위원회의 최종적인 입장이 아닌 계속 논의중인 사항이라는 점이다. 사실 본 연구는 22차 근린분과위( '12.5.15)까지 논의된 사항을 토대로 분석하였고, 주민자치회 관련해서는 특별법상 2012년 6월 보고사항이 아니므로, 지방행정체제개편위원회 존속기간인 2014년 7월까지 지

속적인 논의를 통하여 그 내용이 구체화되고 합리화될 수 있을 것이다.

또한, 주민자치에 관한 사항은 세계적으로 그 중요성이 부각되고 있는 사항으로 일본의 자치회 및 영국의 패리쉬 외에도 다양한 해외사례들이 존재할 것인데, 두 국가와의 비교로 그쳤다. 또한, 일본과 영국은 한국적 상황과 그 행정환경 및 역사적 배경이 다름에도 현재 존재하고 있는 제도만을 단순 비교한 것이 한계점으로 지적될 수 있을 것이다.

따라서, 향후에는 지방행정체제개편위원회의 주민자치회에 관한 논의 진행 상황을 지속적으로 지켜보고 어느 정도 합의안이 도출되면 거버넌스 이론, 우리나라 현실에서의 문제점 극복가능성, 해외사례와의 비교 등 다시 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

또한, 일본 및 영국 외 다른 해외사례를 분석하고 주민자치 조직의 행정적, 문화적 환경 등도 아울러 분석할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 이광석·김동룡, 2009, 우리나라 지역사회 복지전달체계에 관한 연구, 한국지방자치학회
- 이광모·김형준·박재홍, 2008, 농촌지역 사회복지 전달체계의 모형연구
- 김병국·김필두, 2010, 주민자치 강화를 위한 읍면동 개편모델 연구, 한국지방행정연구원
- 차보현, 2006, 사회복지 전달체계의 개편과 발전과제, 한국복지행정학회
- 조석주, 2003, 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안, 한국지방행정연구원
- 강혜규, 2004, 국민기초생활보장제도 전달체계 평가, 보건사회연구원
- 안국찬, 2000, 행정서비스 전달체계의 개선방향에 관한 연구, 서울행정학회
- 김병국·김필두, 2007, 지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비방안, 한국지방행정연구원
- 이진, 2011, 지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석, 한국정책과학학회
- 서재호, 2008, 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가, 한국거버넌스학회
- 김병국·김필두, 2010, 주민자치회 법리적 검토 및 시범실시 방안, 한국지방행정연구원
- 서울시, 2007, 대도시 동행정의 광역화 및 기능개선 토론회 자료
- 국무총리실, 2011, 복지서비스 향상 TF 활동 보고서
- 지방행정체제개편추진위원회, 2011, 읍면동 주민자치회 설치방안 마련을 위한 토론회 자료
- 최진학·김성현·홍준현, 2006, 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 원인, 한국행정학회
- 곽현근, 2004, 현대 지역공동체의 의의와 활성화 방안: 동네공동체 활성화
- 염태영, 2004, 지방분권화 시대의 주민자치 활성화 방안
- 이호, 주민자치·주민자치운동의 현황과 과제, 한국도시연구소
- 안성호, 2003, 읍면동 기능전환과 동네분권화의 논거·사례·과제, 자치행정
- 조명래, 2000, 읍면동 기능전환, 이렇게 발전시키자, 지방자치
- 하혜수, 1998, 읍면 폐지방안에 대한 재검토, 지방자치

임승빈, 1998, 읍면동 사무소 커뮤니티센터로의 기능전환과 운영방식, 한국행정연구원  
호주 총영사관, 센터링크에 관한 자료  
사)열린사회시민연합, 2011, 찾아가는 주민자치박람회 자료집  
곽현근, 2012, 읍면동 근린자치의 방향과 과제, 지방행정체제개편 학술세미나 자료

## Abstract

### Study on governance model of community center with a focus on comparison citizen autonomy organization model

Ever since local self government carry out, academia, NGO, local government have raised need of citizen autonomy consolidation and required institutional supplementation. Hereupon, 18th National Assembly legislated a special law and organized committee. This committee is carrying on a discussion korean local self government model.

Therefore, this research carried out about a desirable governance model and especially concentrate on model of that committee. As it were, this research reviewed issue of that committee and analysed suitability of local governance realization, possibility of settlement current institution's problem and implication of abroad case- Japan and the United Kingdom.

First, citizen autonomy organization should represent local society, form and involve on equal base. This correspondence neighborhood empowerment model of Lowndes & Sullivan type and co-governance of Kooiman. From this point of view, Type 1(cooperation model) is the most suitable. Also, it is important that election method rationalize and legal & financial base prepare.

In sequence, current institution's problems are shortage of administration agency's support, private and public joint corporation, member ability and so on. From this point of view, Type 1(cooperation model) is the most suitable.

Last, this research compared with abroad case(Japan & the United Kingdom). Abroad cases are mainly similar to committee model.

Therefore, a desirable governance model is the type 1 (cooperation model).

키워드 citizen autonomy, local governance, neighborhood empowerment,  
co-governance, cooperation model

학번 2006-22457